

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішення Рахункової палати  
від 30.09.2019 № 26-1

## **Висновки** **за результатами експертизи проєкту** **Закону України „Про Державний бюджет** **України на 2020 рік”**

**Київ 2019**

## **З М І С Т**

<b>I. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ МАКРОПОКАЗНИКИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ .....</b>	<b>3</b>
<b>II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ .....</b>	<b>7</b>
<b>III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ.....</b>	<b>15</b>
<b>IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ .....</b>	<b>30</b>
<b>V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ .....</b>	<b>39</b>
<b>VI. ВІДПОВІДНІСТЬ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2020 РІК” НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМ АКТАМ .....</b>	<b>42</b>
<b>VII. ПОСТАТЕЙНІ ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2020 РІК” .....</b>	<b>44</b>

Рахункова палата, відповідно до пункту 2 частини першої та пункту 2 частини третьої статті 7 Закону України від 02.07.2015 № 576 „Про Рахункову палату” і частини третьої статті 156 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861, провела експертизу проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік”, поданого Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України (№ 2000 від 15.09.2019).

***Проект закону про державний бюджет на 2020 рік розроблений за відсутності схваленої Кабінетом Міністрів України і розглянутої Верховною Радою України Бюджетної декларації, наявність якої визначено в Бюджетному кодексі України основою для складання проекту закону про державний бюджет на відповідний рік.***

***У проекті продовжена негативна практика призупинення законом про Державний бюджет України дії чинних актів законодавства, що суперечить рішенням Конституційного Суду України.***

***Положення низки статей проекту не відповідають нормам Конституції України і Бюджетного кодексу України.***

***Проект державного бюджету на 2020 рік потребує суттєвого доопрацювання.***

## **I. ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ МАКРОПОКАЗНИКИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

***1.1. У 2020 році прогнозується зростання реального валового внутрішнього продукту на 3,3 відсотка. При цьому передбачається коригування до другого читання основного макроекономічного показника, що матиме вплив на прогнозовані доходи державного бюджету. З урахуванням економічної динаміки в 2014 – 2019 роках, прогнозований обсяг ВВП на 2020 рік, за оцінкою Рахункової палати, ще не досягне ВВП 2013 року.***

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що в розрахунках показників проекту державного бюджету на 2020 рік враховано Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2020 – 2022 роки, схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 15.05.2019 № 555 (таблиця 1). При цьому відмічено, що основні показники макропрогнозу можуть бути уточнені у період розгляду проекту закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України.

**Основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2020 рік**

№ з/п	Показники	2018 рік, звіт	2019 рік, очікуване	2020 рік, прогноз
1.	Валовий внутрішній продукт номінальний, млрд грн	3 558,7	4 035,2	4 551,7
	реальний, у відс. до попереднього року	103,3	102,8	103,3
2.	Індекс споживчих цін, грудень до грудня попереднього року, відс.	109,8	107,4	106,0
	у середньому до попереднього року, відс.	110,9	108,5	107,2
3.	Індекс цін виробників промислової продукції, грудень до грудня попереднього року, відс.	114,2	111,1	108,4
4.	Середньомісячна заробітна плата працівників номінальна, грн	7 104	10 329	12 043
	реальна, у відс. до попереднього року	112,5	107,4	108,7
5.	Сальдо торговельного балансу (за методологією платіжного балансу), млрд дол. США	- 11 287	- 12 541	- 13781
6.	Експорт товарів і послуг, млрд дол. США	59 117	63 353	68 171
	у відс. до попереднього року	109,7	107,2	107,6
7.	Імпорт товарів і послуг, млрд дол. США	70 404	75 894	81 952
	у відс. до попереднього року	112,6	107,9	108,0

Міжнародний валютний фонд у прогності, оприлюдненому в липневому огляді „Перспективи світової економіки”, прогнозує зростання у 2020 році ВВП України на 3,0 відсотка.

Водночас при зростанні реального ВВП у 2020 році більше, ніж на 3 відс., в 2022 році належатиме сплатити за державними деривативами, випущеним при здійсненні у 2015 – 2016 роках реструктуризації державного і гарантованого державною зовнішнього боргу, 15 відс. перевищення показника приросту ВВП.

Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, одним із чинників прискореного економічного зростання Уряд вбачає значне збільшення припливу прямих іноземних інвестицій, обсяг яких прогнозується у сумі 4 – 4,5 млрд дол. США, що, за оцінкою Рахункової палати, є досить амбітною оцінкою.

Так, у січні – липні цього року приплив іноземних інвестицій, порівняно з відповідним періодом попереднього року, зменшився і становив лише 1,1 млрд дол. США, з яких понад чверть – за рахунок переоформлення в установах банківського сектору боргу в статутний капітал.

Зважаючи на можливе розгортання нової хвилі глобальної фінансово-економічної кризи, про яку попереджають міжнародні і вітчизняні

експерти, залучення в Україну прямих іноземних інвестицій у прогнозованій сумі потребуватиме суттєвого поліпшення інвестиційного клімату, подолання корупції, прискореного проведення структурних реформ, припинення військових дій на сході країни.

Прискореному зростанню в 2020 році реального ВВП не сприятиме і суттєве скорочення в 2019 році кредитування економіки. Так, залишки наданих банками кредитів на кінець серпня цього року менші, ніж на початок року, на 61,1 млрд гривень. Значні обсяги придбаних банками облігацій внутрішніх державних позик і їх висока дохідність є одними з основних чинників, що стримують кредитування.

***1.2. З використанням обмінного курсу гривні до долара і євро в проєкті закону розраховано значні частини доходів та витрат державного бюджету. У разі меншої, ніж передбачено Урядом, у 2020 році девальвації офіційного курсу гривні до іноземних валют втрати державного бюджету від зменшення доходів будуть більшими за економію видатків.***

У доданих до законопроєкту розрахунках показників державного бюджету на 2020 рік враховано середній офіційний курс гривні до дол. США – 28,2 грн за дол. США і до євро – 31,9 грн за євро.

У січні – серпні цього року середній офіційний обмінний курс гривні до дол. США становив 26,6 грн за дол. США і до євро – 29,9 грн за євро, а не 28,2 грн за дол. США і 31,9 грн за євро, як враховано при формуванні державного бюджету на 2019 рік. Ревальвація гривні до іноземних валют призвела, за оцінкою Рахункової палати, до зменшення у січні – серпні цього року надходжень на 16 млрд гривень.

Одним із чинників зміцнення національної валюти є приватні грошові перекази в Україну, обсяг яких, за даними Національного банку України, у першому півріччі цього року становив 5,5 млрд дол. США. Загалом у 2019 році, за оцінками експертів, очікується майже 13 млрд дол. США грошових переказів, що чинитиме суттєвий тиск на волатильність гривні.

З використанням офіційного курсу гривні до долара США і євро в законопроєкті державного бюджету на 2020 рік розраховані прогнозні надходження, зокрема податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів, акцизного податку із ввезених на територію України товарів (продукції), податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції, із сумарною часткою 44,2 відс. доходів державного бюджету.

Офіційний курс гривні до іноземних валют також використовувався при обчисленні 16,6 відс. витрат державного бюджету на погашення й обслуговування державного боргу, номінованого в іноземних валютах, і деяких видатків державного бюджету.

**1.3. Випереджальне збільшення у 2,6 рази реальної заробітної плати, порівняно із ростом економіки, створює ризики прискорення інфляційних процесів.**

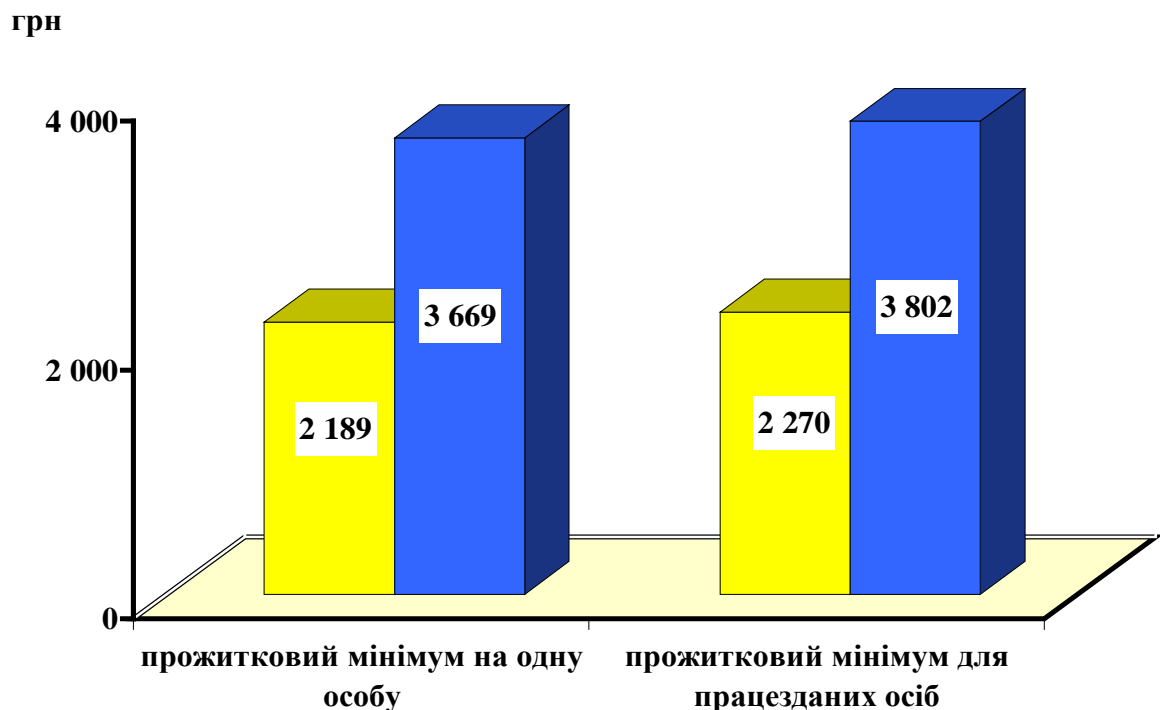
У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що в 2020 році „саме споживчий попит виступатиме основним драйвером економічного зростання” (разом з інвестиційним попитом).

Зростання споживання домогосподарств передбачається насамперед за рахунок збільшення реальної заробітної плати на 8,7 відсотка.

Крім того, споживчий попит стимулюватиметься за рахунок приватних грошових переказів українських заробітчан.

**1.4. Визначений на 2020 рік розмір прожиткового мінімуму – базового державного соціального стандарту, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я, освіти, менший від розрахованого Міністерством соціальної політики України показника у цінах серпня 2019 року.**

**Діаграма 1. Запропонований прожитковий мінімум менший від його фактичного розміру**



■ **установлено проєктом закону про державний бюджет на грудень 2020 року**

■ **розрахований Мінсоцполітики у цінах серпня 2019 року**

У статті 7 проєкту закону пропонується встановити з 1 січня 2020 року прожитковий мінімум на одну особу в розмірі 2 027 грн, з 1 липня – 2 118 грн, з 1 грудня – 2 189 гривень. При цьому, за даними Міністерства соціальної політики України, фактичний розмір прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць у цінах серпня 2019 року становив 3 669 грн, що в 1,7 раза перевищує розмір, визначений Урядом на грудень наступного року.

Водночас у цій статті запропоновано доручити Уряду „здійснити рішучі кроки щодо наближення у 2020 році розміру прожиткового мінімуму до його реальної величини, яка може становити розрахунково близько 4 251 гривню з відповідним коригуванням розміру прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення”, тобто йдеться про збільшення впродовж року в 1,9 раза. Однак у пояснювальній записці до законопроекту не визначено джерел доходів для такого зростання прожиткового мінімуму впродовж року.

Відповідно до статті 40 Бюджетного кодексу України, в якій визначено предмет регулювання Закону про Державний бюджет України, надання доручень Уряду, що не регламентують процес виконання бюджету, у законі про державний бюджет не передбачено.

***1.5. У проєкті закону про державний бюджет прожитковий мінімум визначено на основі нормативного документу, визнаного судом нечинним.***

Установлений у статті 7 законопроекту прожитковий мінімум розраховано на основі наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 780, яка рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 25.04.2018 № 826/3639/17 і постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 10.07.2018 по цій справі визнана протиправною та нечинною.

## **II. ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

***2.1. За оцінкою Рахункової палати, у проєкті закону про державний бюджет на 2020 рік передбачено зменшення реальних, тобто без урахування цінового чинника, доходів державного бюджету на 3,7 відсотка.***

Доходи державного бюджету на 2020 рік у законопроєкті пропонується встановити в сумі 1 трлн 79 млрд 487,5 млн грн, що більше, ніж визначено в законі про державний бюджет на 2019 рік, на 53 млрд 365,2 млн грн, або 5,2 відсотка.

Обсяги доходів, запропоновані у проєкті державного бюджету на 2020 рік за основними джерелами доходів, наведені в таблиці 2.

Таблиця 2

### Доходи Державного бюджету України на 2020 рік

млн грн

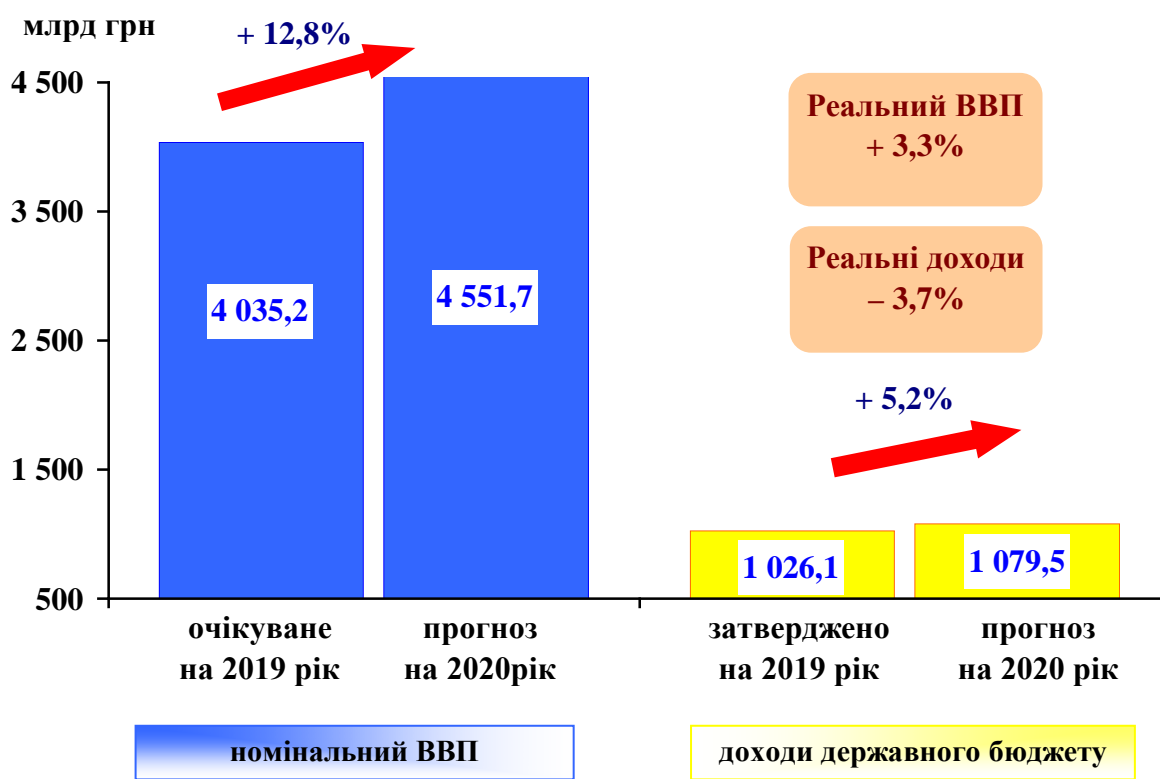
№ з/п	Показники	2019 рік (затверджено)	2020 рік (передбачено в законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	<b>ВСЬОГО ДОХОДІВ</b>	<b>1 026 122</b>	<b>1 079 487</b>	<b>53 365</b>	<b>5,2</b>
	<i>з них:</i>				
1.	Податок та збір на доходи фізичних осіб	106 155	124 670	18 515	17,4
2.	Податок на прибуток підприємств	95 520	114 600	19 080	20,0
3.	Рентна плата за користування надрами	52 539	52 675	136	0,3
4.	Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	85 923	87 993	2 070	2,4
5.	Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	44 311	53 553	9 242	20,9
6.	Податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування	94 600	93 500	- 1 100	- 1,2
7.	Податок на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів	340 244	356 900	16 656	4,9
8.	Ввізне мито	30 793	32 510	1 717	5,6
9.	Частина чистого прибутку державних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету, та дивіденди, нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність	44 544	32 446	- 12 098	- 27,2
10.	Кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України „Про Національний банк України”	47 600	40 709	- 6 891	- 14,5
11.	Власні надходження бюджетних установ	33 654	36 398	2 744	8,2

Водночас при прогнозованому економічному зростанні 3,3 відс. доходи державного бюджету, обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП<sup>1</sup> (1,092), тобто без урахування інфляційного чинника, зменшаться на 3,7 відс. (105,2:1,092-100).

<sup>1</sup> Визначено як співвідношення прогнозного номінального ВВП на 2020 рік (4 551,7 млрд грн) і очікуваного на 2019 рік (4 035,2 млрд грн), скориговане на прогнозний реальний ВВП на 2020 рік (103,3 відсотка) ((4 551,7:4 035,2 x 100):103,3).



**Діаграма 2. При збільшенні реального ВВП реальні доходи державного бюджету у 2020 році зменшаться**



**2.2. Номінальне збільшення доходів державного бюджету, порівняно із затвердженими на 2019 рік обсягами, передбачено насамперед за рахунок зростання прибутку прибуткових підприємств, імпорту й заробітної плати.**

Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, прогноз доходів державного бюджету на 2020 рік визначено з урахуванням чинних норм податкового і бюджетного законодавства та макроекономічного прогнозу.

Зокрема, у законопроекті передбачено збільшення надходжень:

- податку на прибуток підприємств – на 19 млрд 80,0 млн грн, або 20,0 відс., що зумовлено прогнозованим збільшенням прибутку прибуткових підприємств на 15,1 відс., а також залученням додаткових надходжень від погашення податкового боргу, контрольно-перевірочної роботи тощо;
- податку та збору на доходи фізичних осіб – на 18 млрд 515,1 млн грн, або 17,4 відс., при збільшенні середньої заробітної плати на 16,6 відс.;
- податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів – на 16 млрд 656,0 млн грн, або 4,9 відс., за рахунок прогнозного зростання імпорту на 8,0 відс.;

- акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) – на 9 млрд 242,4 млн грн, або 20,9 відс., за рахунок насамперед податку з пального, збільшення якого зумовлено втратою чинності з 2020 року норми пункту 43<sup>1</sup> розділу „Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України щодо зарахування 13,44 відс. цього податку до доходів місцевих бюджетів;

- власних надходжень бюджетних установ – на 2 млрд 744,1 млн грн, або 8,2 відс., за рахунок плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством;

- акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – на 2 млрд 70,1 млн грн, або 2,4 відс., за рахунок насамперед податку з пального, збільшення якого зумовлено втратою чинності з 2020 року норми пункту 43<sup>1</sup> розділу „Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України щодо зарахування 13,44 відс. цього податку до доходів місцевих бюджетів;

- ввізного мита – на 1 млрд 717,0 млн грн, або 5,6 відс., за рахунок прогнозного зростання імпорту на 8,0 відсотка.

Водночас у законопроекті передбачено зменшення надходжень до державного бюджету:

- частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, – на 12 млрд 98,3 млн грн, або 27,2 відс., внаслідок запланованого на 2020 рік, як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, застосування з 2020 року нормативу відрахувань частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань та дивідендів господарських товариств на рівні 50 відс. (у 2019 році для суб'єктів господарювання, які отримали чистий прибуток понад 50 млн грн, норматив відрахувань до державного бюджету частини чистого прибутку становив 90 відс.);

- коштів, що перераховуються Національним банком України до державного бюджету відповідно до Закону України „Про Національний банк України” – на 6 млрд 891,0 млн грн, або 14,5 відс., внаслідок прогнозованого зменшення обсягу прибутку до розподілу Національного банку України за 2019 рік, порівняно з попереднім роком;

- податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) із урахуванням бюджетного відшкодування – на 1 млрд 100,0 млн грн, або 1,2 відс., при прогнозованому зростанні номінального валового внутрішнього продукту на 12,8 відсотка.

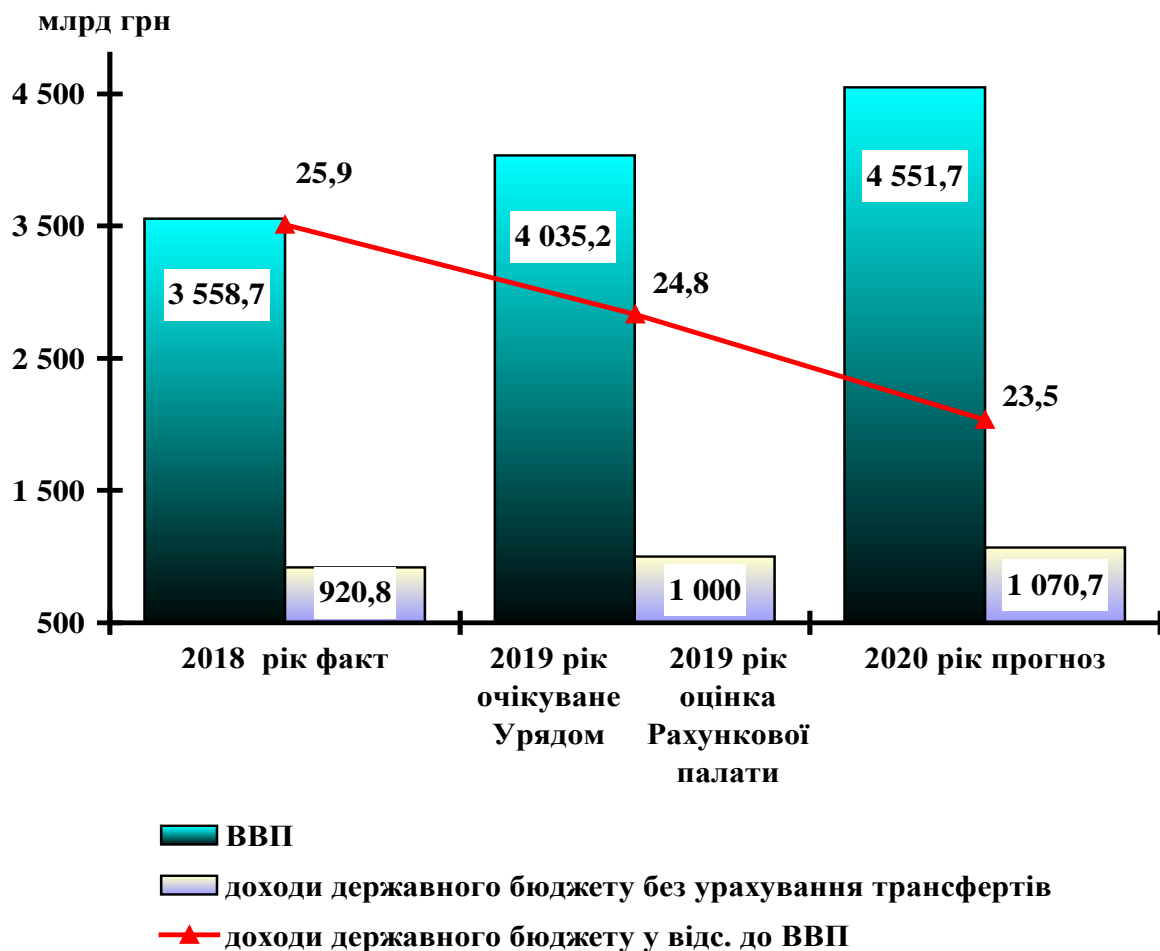
***2.3. У проекті бюджету передбачено зниження рівня перерозподілу валового внутрішнього продукту через державний бюджет без скасування***

*податків і зборів, у результаті чого обсяг прогнозованих доходів, за оцінкою Рахункової палати, менший на 59 млрд гривень.*

За оцінкою Рахункової палати, у 2019 році, з урахуванням стану виконання плану доходів у січні – серпні цього року, надійде загалом, орієнтовно, 1 000 млрд гривень.

У проєкті закону про державний бюджет на 2020 рік доходи (без урахування міжбюджетних трансфертів) передбачені в сумі 1 трлн 70,7 млрд грн, або 23,5 відс. прогнозного на 2020 рік обсягу номінального валового внутрішнього продукту, що менше показника 2018 року на 2,4 відс. пункту і 2019 року – на 1,3 відс. пункту, і свідчить про наявні резерви доходів. При цьому зменшується тільки норматив відрахування частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів господарських товариств, ставки інших податків залишаються незмінними.

**Діаграма 3. Частка перерозподілу ВВП через державний бюджет у 2020 році зменшується**



У пояснювальній записці до законопроєкту зазначено, що зменшення частки доходів у ВВП відбулося в основному за джерелами:

- кошти, що перераховуються Національним банком України до державного бюджету відповідно до Закону України „Про Національний банк України”, через зменшення прогнозного обсягу прибутку Національного банку України, який підлягає перерахуванню до державного бюджету;

- частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивіденди господарських товариств, через зменшення нормативу відрахувань до державного бюджету до рівня 50 відс.;

- податок на додану вартість, через менші темпи росту імпорту товарів, виражені в гривнях, порівняно з ростом номінального ВВП, та зменшення ціни на природний газ для забезпечення побутових споживачів і виробників теплової енергії;

- акцизний податок, що зумовлено сталим рівнем споживання нафтопродуктів і зменшенням споживання тютюнових виробів через щорічне зростання специфічної ставки оподаткування;

- рентна плата за користування надрами у зв'язку з незначним зростанням прогнозованої ціни нафти на світових ринках та зменшенням прогнозованої середньої митної вартості імпортованого природного газу.

При цьому у законопроекті сума цих надходжень у 2020 році більша, порівняно із затвердженим на 2019 рік обсягом, на 8 млрд 15,2 млн грн, або 1,1 відсотка.

За оцінкою Рахункової палати, наведені в пояснювальній записці до законопроекту чинники не обґрунтовують зменшення у 2020 році рівня перерозподілу валового внутрішнього продукту через державний бюджет і обсяг прогнозованих доходів менший, орієнтовно, на 59 млрд грн (1,3 відс. номінального валового внутрішнього продукту на 2020 рік 4 551,7 млрд гривень).

#### ***2.4. Запровадження справляння єдиного збору з легкових автомобілів, що зареєстровані за межами України, дасть можливість додатково залучити до державного бюджету 2,4 млрд грн у рік.***

За результатами аудиту ефективності планування і результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України, Рахунковою палатою встановлено, що діюча в Україні система справляння такого збору, який справляється з транспортних засобів, що перетинали державний кордон України, є неефективною і не відповідає світовій практиці. Зокрема, в більшості країн Європи окремо справляються збори (платежі) як плата за проїзд автотранспортом з іноземною реєстрацією автомобільними дорогами цих країн шляхом продажу платних карток. Зазначена плата за використання автомобільних доріг береться також і з автомобілів загальною масою менше 3,5 тонни, тобто з легкових автомобілів, а в деяких країнах і з мотоциклів.

**2.5. У Звіті про результати аудиту ефективності використання коштів спеціального фонду Державного бюджету України Державною службою України з безпеки на транспорті (далі – Укртрансбезпека) зазначено про можливість збільшення доходів державного бюджету за рахунок посилення заходів габаритно-вагового контролю, зокрема сплати штрафних санкцій за порушення у цій сфері.**

Аудитом зокрема встановлено, що внаслідок мораторію на проведення відповідними органами планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, що діяв до 31 грудня 2018 року відповідно до Закону України від 03.11.2016 № 1728 „Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, органи Укртрансбезпеки були позбавлені права виконувати завдання в частині забезпечення безпеки перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом, що призводило, зокрема, до втрат доходів державного бюджету. Як наслідок, Державний бюджет України щороку орієнтовно недоотримував, за оцінкою Рахункової палати, від 447,0 млн грн до 1 млрд 340,9 млн гривень. Зазначений закон втратив чинність з 1 січня 2019 року.

Водночас у Законі України від 11.09.2019 № 54 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю” удосконалено норми щодо здійснення такого контролю та посилено адміністративну відповідальність за порушення правил проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів.

Ураховуючи викладене, є можливість передбачити у державному бюджеті відповідні додаткові доходи.

**2.6. За оцінкою Рахункової палати, враховуючи динаміку надходження доходів у 2019 році, основні прогностні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2020 рік та подані разом із законопроектом обґрунтування, збільшується ризик недосягнення передбаченого у проєкті зростання окремих доходів, насамперед бюджетотворюючих.**

У пояснювальній записці до законопроекту вказується, що при його формуванні враховано основні прогностні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2020 рік та основні пріоритетні завдання бюджетної та фіскальної політики, спрямовані на забезпечення збалансування державних фінансів.

Надходження податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів у січні – серпні 2019 року становили 187,2 млрд грн, що на 5,2 млрд грн, або 2,9 відс., більше, ніж у відповідному періоді попереднього року, за рахунок зростання у січні – липні імпорту товарів на 8,9 відсотка. При цьому, за розрахунками Міністерства фінансів України, очікувані надходження цього податку у 2019 році становитимуть 307,9 млрд грн, а без

урахування 2,4 млрд грн надходжень за ввезені у пільговому режимі транспортні засоби („євробляхи”) – 305,5 млрд гривень. Проте, **за оцінкою Рахункової палати, надходження цього податку в 2019 році загалом не перевищать 303 млрд грн**, а без урахування надходжень від розмитнення „євроблях” – 300,6 млрд грн, що на 4,9 млрд грн, або 1,6 відс., менше, ніж за оцінкою Міністерства фінансів України.

Прогнозний обсяг на 2020 рік надходжень податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів, що є найбільшим дохідним джерелом, частка якого в прогнозній сумі доходів державного бюджету на 2020 рік становить 33,1 відс., визначено в сумі 356,9 млрд грн, що на 56,3 млрд грн, або 18,7 відс., більше від очікуваного в 2019 році обсягу (за оцінкою Рахункової палати 300,6 млрд гривень).

Розрахунок прогнозу надходжень цього податку здійснено з урахуванням, зокрема, очікуваного зростання обсягів імпорту товарів на 9,8 відс. і обмінного середньорічного обмінного курсу гривні 28,2 грн за дол. США (як і при формуванні державного бюджету на 2019 рік). Однак динаміка цих показників у 2019 році, зокрема фактичне їх зменшення, порівняно із прогнозним, вказує на посилення ризику недосягнення обсягу прогнозованого на 2020 рік податку на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів. Так, імпорт товарів у січні – липні 2019 року при прогнозованих на рік 9,5 відс. збільшився на 8,9 відс., середній офіційний курс гривні до дол. США у січні – серпні цього року становив 26,6 грн за дол. США а не 28,2 грн за дол. США, як враховано у розрахунках показників державного бюджету на 2019 рік.

**Ураховуючи викладене, наявні значні ризики недосягнення передбаченого у законопроекті збільшення надходжень податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів.**

*2.7. За оцінкою Рахункової палати, наявними є не враховані у законопроекті додаткові резерви надходження доходів до державного бюджету.*

**2.7.1.** У складі рентної плати за користування надрами обліковуються окремо, зокрема, надходження рентної плати за користування надрами для видобування нафти і природного газу, що нарахована до 1 січня 2018 року, погашення податкового боргу та повернення помилково або надміру сплачених сум до 31 грудня 2017 року, які в січні – серпні 2019 року становили 0,1 млрд гривень. При цьому за звітними даними Державної фіскальної служби України станом на 1 серпня 2019 року податкова заборгованість за цією рентною платою становила 15,2 млрд гривень.

У проекті державного бюджету на 2020 рік прогнозний обсяг надходжень рентної плати за користування надрами визначено в сумі 52,7 млрд гривень.

Розрахунки прогнозних надходжень рентної плати за користування надрами у 2020 році здійснено Міністерством фінансів України з

використанням фактичних і прогнозних обсягів видобутку корисних копалин, вартості обсягів видобутих корисних копалин, середньорічних митної вартості імпортованого природного газу, ціни нафти тощо. При цьому додаткові надходження від погашення податкового боргу платниками рентної плати за користування надрами для видобування нафти та природного газу, що нарахована до 1 січня 2018 року, у розрахунках не передбачені.

Водночас у розрахунку прогнозних надходжень податку на прибуток підприємств на 2020 рік Міністерством фінансів України зокрема враховані додаткові надходження цього податку за рахунок погашення податкового боргу, контрольно-перевірочної роботи, самостійного уточнення раніше задекларованих сум та інші.

**Отже, враховуючи наявність податкового боргу до державного бюджету з рентної плати за користування надрами для видобування нафти та природного газу, нарахованих до 1 січня 2018 року, є додаткові резерви для збільшення обсягу передбачених надходжень зазначеного податку у 2020 році.**

**2.7.2.** Урядом задекларовано і розпочато реформи податкових та митних органів, метою яких є суттєве покращення адміністрування податків, зокрема і за рахунок зменшення масштабів контрабанди та тіньової економіки.

За оцінками експертів тільки обсяги контрабанди в Україні перевищують 10 млрд дол. США на рік. Результатом задекларованих Кабінетом Міністрів України реформ на українській митниці мають стати зменшення контрабанди і, як наслідок, додаткові доходи державного бюджету. Проте у розрахунках показників доходів у проєкті державного бюджету на 2020 рік такі надходження не передбачені. За оцінкою Рахункової палати, з урахуванням зазначених обсягів контрабанди втрати, зокрема, податку на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів, щороку можуть становити 56,4 млрд грн (10 млрд дол. США x 28,2 прогнозний курс гривні до дол. США x 20 відс. ставка ПДВ / 100 відсотків). Зменшення обсягів контрабанди тільки на 10 відс. забезпечить додаткові надходження цього податку на суму 5,6 млрд гривень.

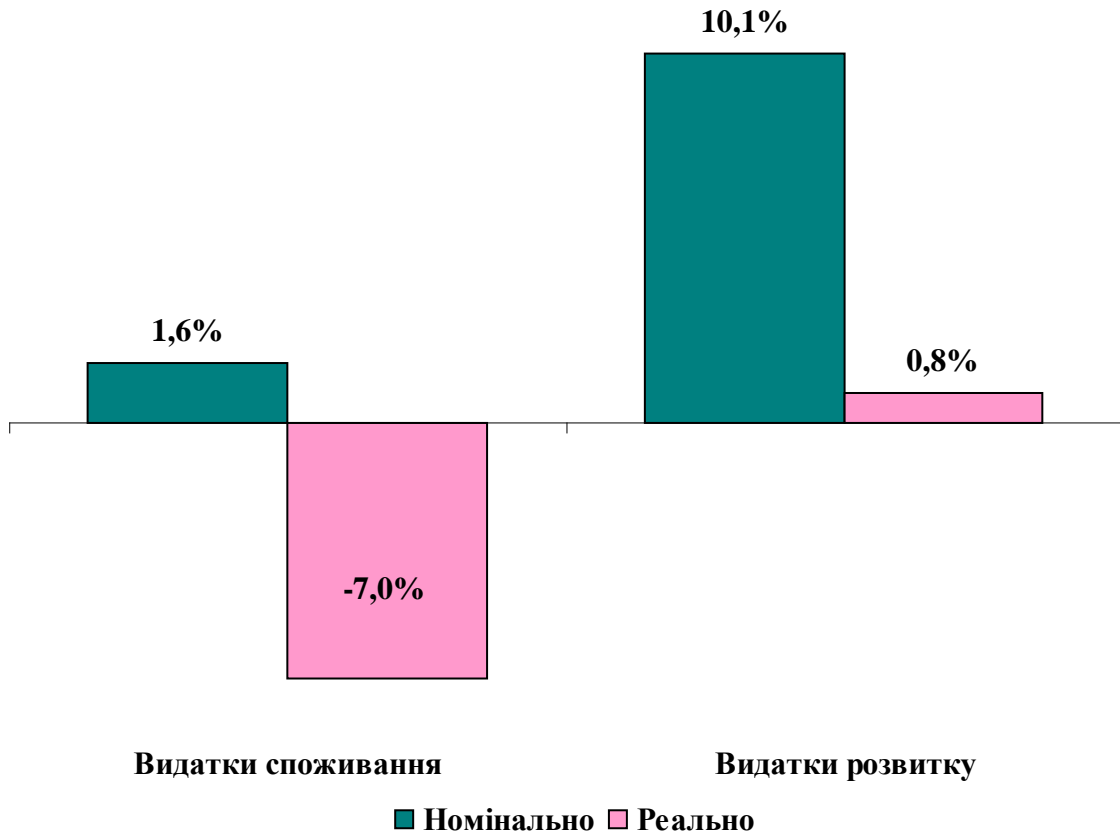
Таким чином, ураховуючи розпочату Кабінетом Міністрів України реформу Державної митної служби, наслідком якої має бути збільшення доходів, що справляються при ввезенні товарів на митну територію України, є можливість передбачити збільшення надходжень податку на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів уже в 2020 році.

### **III. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА КРЕДИТУВАННЯ**

**3.1.** У проєкті закону про державний бюджет на 2020 рік передбачено зменшення реальних, тобто без урахування цінового чинника, видатків державного бюджету на 3,7 відсотка.

Видатки державного бюджету на 2020 рік у законопроекті пропонується встановити в сумі 1 трлн 170 млрд 2,5 млн грн, що більше, ніж визначено в законі про державний бюджет на 2019 рік, на 57 млрд 897,0 млн грн, або 5,2 відсотка.

**Діаграма 4. Видатки державного бюджету на споживання, обраховані без урахування інфляційного чинника, зменшаться**



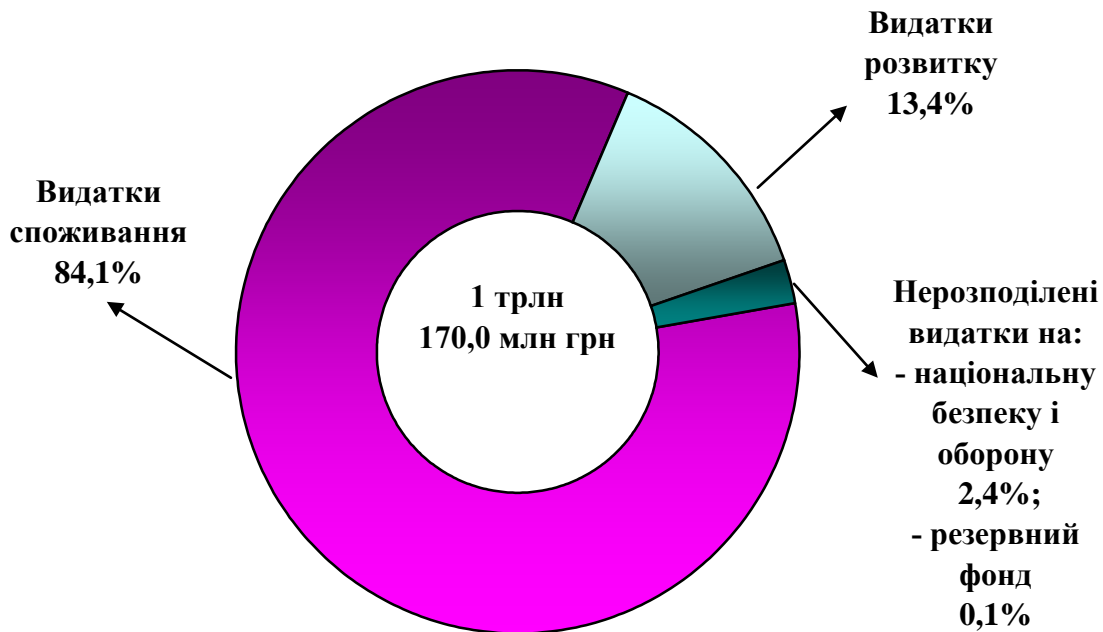
У законопроекті видатки споживання на 15 млрд 550,9 млн грн, або 1,6 відс., більші, ніж затверджено на 2019 рік, насамперед за рахунок збільшення видатків на заробітну плату і грошове забезпечення.

Видатки розвитку на 10 млрд 360 млн грн, або 10,1 відс., більші, ніж затверджено на 2019 рік, передусім за рахунок збільшення обсягу державного дорожнього фонду. При цьому для державного фонду регіонального розвитку видатки на 1 млрд 830,0 млн грн, або 23,9 відс., більші, ніж затверджено на 2019 рік. Водночас не передбачається субвенція на соціально-економічний розвиток регіонів, тому загалом видатки на проекти регіонального розвитку зменшуються на 2 млрд 926,6 млн грн, або 23,6 відс., як наслідок, посилюються ризики збільшення кількості незавершених проєктів і неефективного використання коштів на їх впровадження.



Видатки на оборону на 0,5 відс. менші, ніж затверджено на 2019 рік. При цьому на громадський порядок, безпеку та судову владу видатки на 23,9 відс. більші, у зв'язку з тим, що нерозподілені на національну безпеку й оборону 27 млрд 986,1 млн грн передбачено за кодом функціональної класифікації видатків і кредитування „Громадський порядок, безпека та судова влада”.

**Діаграма 5. На видатки споживання передбачається 84,1 відс. загального обсягу видатків державного бюджету**



На трансфери місцевим бюджетам видатки на 47,6 відс. менші, ніж затверджено на 2019 рік, у зв'язку з тим, що окремі видатки, які здійснювалися з місцевих бюджетів за рахунок відповідних субвенцій, пропонується проводити з державного бюджету. Насамперед, це стосується видатків на забезпечення окремих державних програм соціального захисту населення з надання пільг, субсидій і допомоги окремим категоріям громадян та охорону здоров'я.

На економічну діяльність видатки на 13,2 відс. більші, ніж затверджено на 2019 рік. При цьому видатки на сільське господарство на 2,6 відс. менші, ніж у 2019 році, що спричинено насамперед скасуванням державної підтримки галузі тваринництва, сільгосптоваровиробників, фермерських господарств, хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників.

Обсяги видатків, запропонованих на 2020 рік за основними напрямками використання, наведені у таблиці 3.

Таблиця 3

### Видатки Державного бюджету України на 2020 рік

млн грн

№ з/п	Показники	2019 рік (затверджено)	2020 рік (передбачено в законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	<b>ВСЬОГО ВИДАТКІВ</b>	<b>1 112 120</b>	<b>1 170 003</b>	<b>57 883</b>	<b>5,2</b>
	<i>з них:</i>				
1.	Загальнодержавні функції (без коштів, що передаються до місцевих бюджетів)	197 205	200 550	3 345	1,7
	<i>зокрема, обслуговування боргу</i>	145 205	145 205		
2.	Оборона	104 352	103 882	- 470	- 0,5
3.	Громадський порядок, безпека та судова влада	132 918	164 657	31 739	23,9
4.	Економічна діяльність	80 502	91 125	10 623	13,2
5.	Охорона навколишнього природного середовища	6 826	6 663	- 163	- 2,4
6.	Охорона здоров'я	38 446	90 247	51 801	134,7
7.	Духовний та фізичний розвиток	10 570	13 054	2 484	23,5
8.	Освіта	53 257	56 125	2 868	5,4
9.	Соціальний захист та соціальне забезпечення	199 627	292 453	92 826	46,5
10.	Кошти, що передаються до місцевих бюджетів	288 256	151 094	- 137 162	- 47,6

**3.1.1. Видатки державного бюджету на забезпечення окремих державних програм соціального захисту населення з надання пільг, субсидій і допомоги окремим категоріям громадян, з урахуванням коштів, що передаються місцевим бюджетам, на 13 млрд 637,7 млн грн, або 11,2 відс., менші, ніж у 2019 році.**

На забезпечення окремих державних програм соціального захисту населення з надання пільг, субсидій і допомоги окремим категоріям громадян, у тому числі і в грошовій формі, на 2019 рік затверджено чотири субвенції та бюджетна програма Міністерства соціальної політики України на загальну суму 122 млрд 49,0 млн гривень.

У 2020 році на ці видатки передбачається одна субвенція і дві бюджетні програми Міністерства соціальної політики України на загальну суму 108 млрд 411,3 млн гривень.

**3.1.2. Видатки на охорону здоров'я, з урахуванням коштів, що передаються до місцевих бюджетів, на 9 млрд 772,3 млн грн, або 10,0 відс., більші, ніж у 2019 році. При цьому наявні значні ризики незапровадження в повному обсязі з 2020 року норм Закону України від 19.10.2017 № 2168 „Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення” і, як наслідок, виникнення проблем з фінансуванням окремих закладів охорони здоров'я.**

Планується, що у 2020 році комунальні заклади охорони здоров'я мають долучитися до програми медичних гарантій. У зв'язку з цим видатки на надання медичної субвенції передбачені до 1 квітня 2020 року. У результаті загальний обсяг субвенцій на охорону здоров'я на 42 млрд 28,9 млн грн, або 70,4 відс., менший, ніж у 2019 році, тоді як видатки на охорону здоров'я профільного й інших міністерств, Державного управління справами, Національної академії наук України, Національної академії медичних наук України більші на 51 млрд 801,2 млн гривень.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено про наміри продовжувати у 2020 році медичну реформу відповідно до Закону України від 19.10.2017 № 2168 „Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення”.

При цьому порядок реалізації державних медичних гарантій з надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги і третинної (високоспеціалізованої) амбулаторної та стаціонарної медичної допомоги, екстреної, паліативної медичної допомоги та медичної реабілітації, переліки й обсяг медичних послуг та лікарських засобів, оплата яких гарантується за рахунок коштів Державного бюджету України, не визначені. Вартість послуг за цими видами медичної допомоги не встановлена.

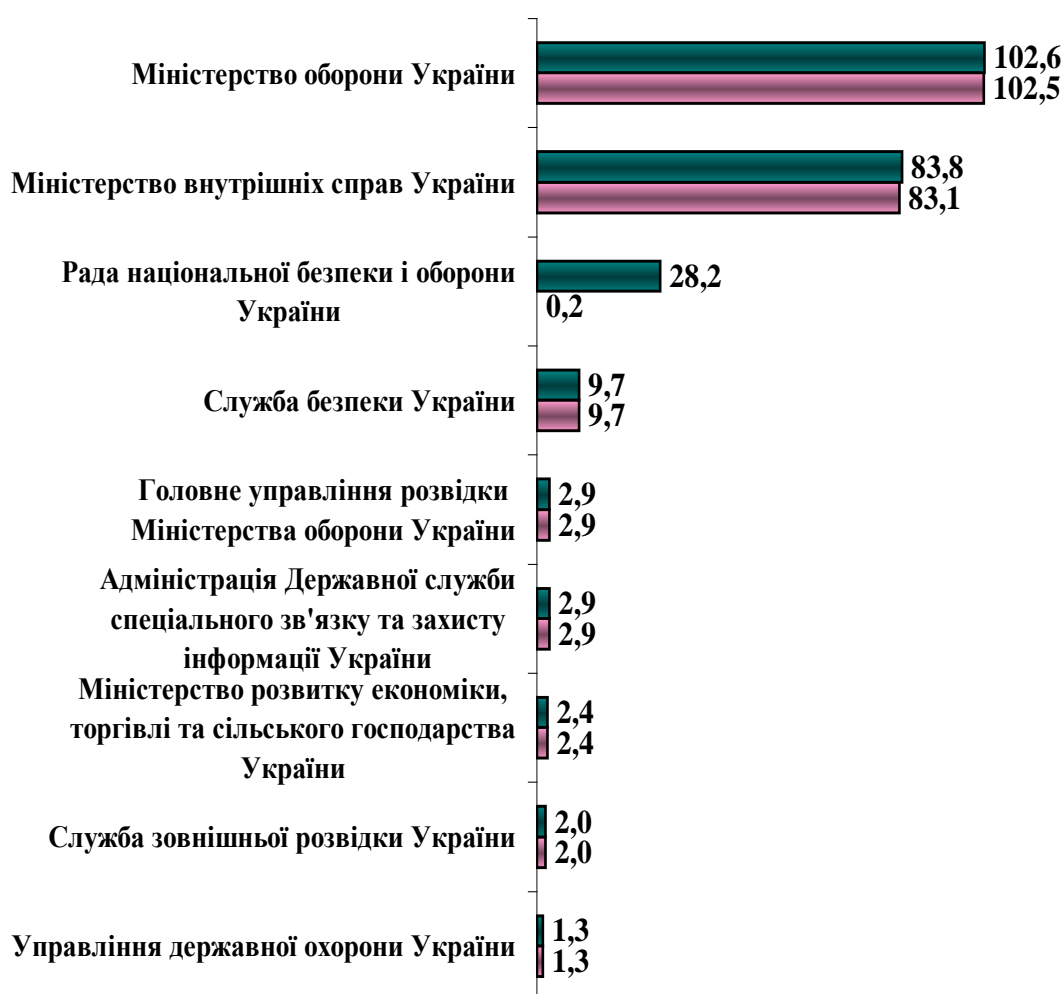
Зокрема, упродовж січня – серпня 2019 року Кабінет Міністрів України не визначив порядок впровадження пілотного проєкту з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для амбулаторно-поліклінічної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, який оприлюднено на вебсайті Міністерства охорони здоров'я України для громадського обговорення ще 14.02.2019. Видатки, передбачені у державному бюджеті на 2019 рік для реалізації цього пілотного проєкту за бюджетною програмою Міністерства, не здійснювалися, натомість у повному обсязі перерозподілені на іншу бюджетну програму з надання первинної медичної допомоги. Проєкт порядку впровадження третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги навіть не оприлюднювався для громадського обговорення.

**3.1.3. Обсяг розподілених між головними розпорядниками бюджетних коштів видатків на національну безпеку і оборону в 2020 році, порівняно із затвердженими на 2019 рік, не змінився. При цьому у проєкті закону про державний бюджет частину видатків не розподілено, що посилює корупційні ризики унаслідок прийняття неефективних управлінських**

рішень, „ручного” управління коштами за відсутності встановленого порядку розподілу.

У поданому законопроекті 207 млрд 805,7 млн грн на безпеку й оборону передбачено дев'ятьом головним розпорядникам бюджетних коштів. Крім того, за окремою бюджетною програмою Ради національної безпеки і оборони України передбачено видатки на національну безпеку й оборону у сумі 27 млрд 986,1 млн гривень.

**Діаграма 6. Розподіл між головними розпорядниками бюджетних коштів видатків на національну безпеку й оборону, млрд грн**



■ затверджено на 2019 рік

■ проєкт на 2020 рік

У Бюджетному кодексі України зокрема визначено, що Рада національної безпеки і оборони України не пізніше 15 квітня року, що передує плановому, надає Міністерству фінансів України обґрунтовані пропозиції щодо розподілу видатків та надання кредитів на національну безпеку і оборону між головними розпорядниками коштів державного бюджету. При цьому у матеріалах, які

додаються до проекту закону про державний бюджет, має надаватися інформація про врахування цих пропозицій.

Натомість у статті 26 законопроекту пропонується, як виняток з абзацу другого частини четвертої статті 33, частини одинадцятої статті 23 та пункту 11 частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України, передбачити кошти на національну безпеку і оборону за бюджетною програмою 6501060 Ради національної безпеки і оборони України і здійснювати розподіл цих коштів за рішенням Ради національної безпеки і оборони України. У цьому рішенні має визначатися головний розпорядник коштів державного бюджету, відповідальний виконавець, напрям використання бюджетних коштів, обсяг видатків споживання, у тому числі на оплату праці, комунальні послуги й енергоносії, і видатків розвитку. При цьому Міністерство фінансів України на підставі рішення Ради національної безпеки і оборони України має вносити зміни до розпису Державного бюджету України за поданням головних розпорядників коштів державного бюджету.

Передбачено також надання державних гарантій для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання за кредитами, що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності та безпеки держави, в обсязі 10,0 млрд гривень.

**3.1.4. У законопроекті передбачаються 4,4 млрд грн на здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення за новою бюджетною програмою Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Однак запровадження цієї бюджетної програми є передчасним.**

Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, у 2020 році передбачається запровадити повноцінний ринок землі сільськогосподарського призначення, залучити в аграрний сектор кредити та створити реальні умови для їх здешевлення.

Законодавчі підстави для запровадження цієї бюджетної програми на момент подання проекту бюджету до Верховної Ради України відсутні.

Кабінет Міністрів України анонсував наміри подати до Верховної Ради України проект закону про ринок землі сільськогосподарського призначення до 1 жовтня 2019 року.

При цьому умови для запровадження ринку землі сільськогосподарського призначення не створено. У 2020 році 138,7 млн грн передбачено спрямувати на проведення інвентаризації земель і оновлення картографічної основи Державного земельного кадастру, без якого неможливо здійснювати продаж землі.

Водночас не виконано вимоги пункту 42 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України, відповідно до яких обсяг коштів державного бюджету, що спрямовується на державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників, має становити не менше 1 відс. випуску продукції у сільському господарстві.

**3.1.5. У проєкті державного бюджету на 2020 рік, як і в 2019 році, видатки на впровадження сучасних енергоефективних технологій передбачаються за двома бюджетними програмами Міністерства розвитку громад та територій України: для державної установи „Фонд енергоефективності” і для Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України у сумі 1,6 млрд грн і 400 млн грн, відповідно. При цьому проведений Рахунковою палатою аудит виявив ризики дублювання функцій цих розпорядників бюджетних коштів і, як наслідок, неефективного використання бюджетних коштів.**

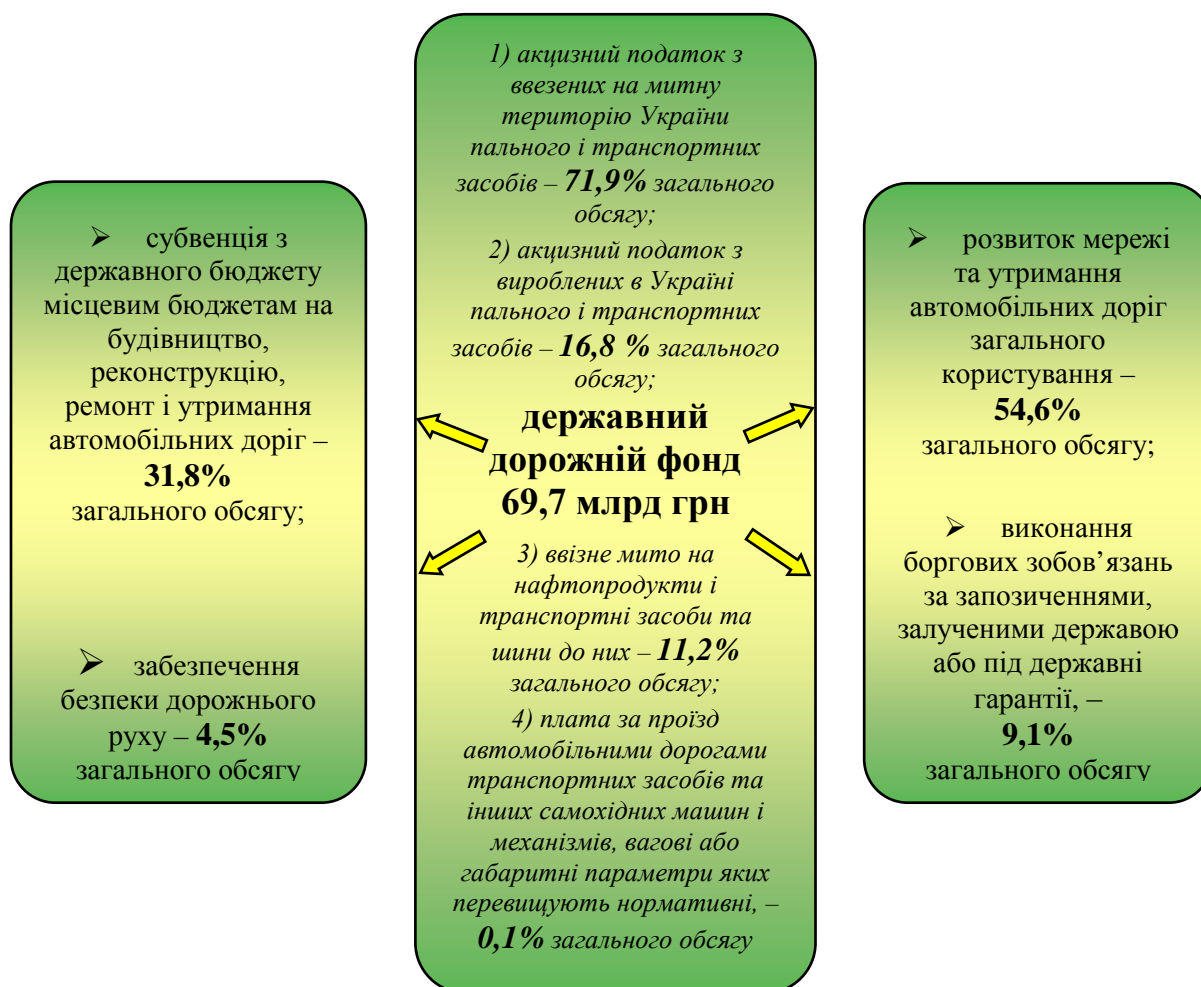
У звіті про проведений Рахунковою палатою у 2019 році аудит зазначено, що Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України не забезпечило координацію діяльності Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України і державної установи „Фонд енергоефективності”, що посилює ризики дублювання функцій агентства і установи в частині стимулювання фізичних та юридичних осіб до здійснення заходів з енергозбереження та підвищення енергоефективності в Україні.

Крім того, видатки, передбачені у державному бюджеті для державної установи „Фонд енергоефективності”, систематично перерозподілялися на реалізацію заходів Державної цільової економічної програми енергоефективності за бюджетною програмою Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України. У 2017 році перерозподілено 300,0 млн грн, у 2018 році – 100,0 млн грн, у червні 2019 року – 380,7 млн гривень.

**3.1.6. Джерела формування й обсяги використання державного дорожнього фонду на 19 млрд 212,5 млн грн, або 38,1 відс., більші, ніж у 2019 році. Водночас виявлені Рахунковою палатою порушення і недоліки при розподілі цих коштів і неекономне, нерезультативне і з порушенням чинного законодавства їх використання, свідчать про значні ризики неефективного розподілу і використання наявних ресурсів.**

Проведені Рахунковою палатою аудити виявили численні недоліки при формуванні і затвердженні переліків об’єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення. У результаті кошти розпоршувалися між значною кількістю об’єктів, при цьому на завершення капітального ремонту деяких об’єктів не передбачалися, здійснення робіт відкладалося і, відповідно, кошторисна вартість незавершеного будівництва збільшувалася через руйнацію та пошкодження вже побудованого дорожнього покриття. Для ефективного

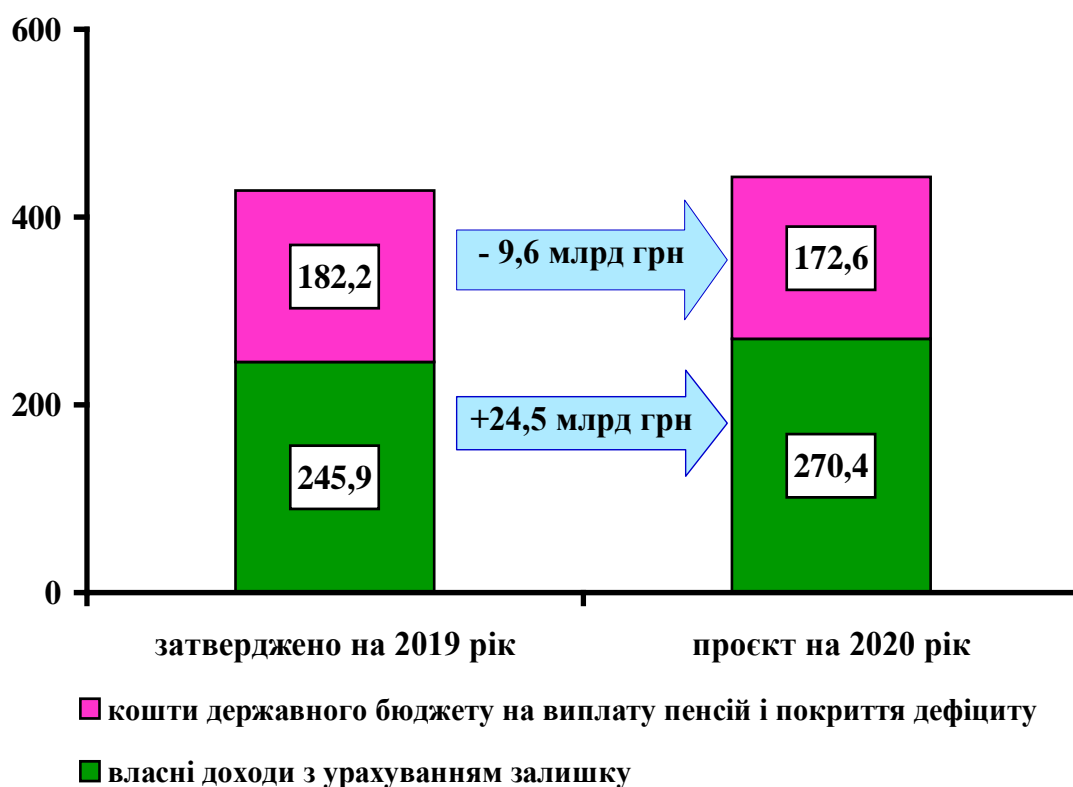
використання наявних ресурсів необхідно спростити порядок розподілу коштів державного дорожнього фонду і водночас забезпечити їх ефективне використання.



**Схема 1. Джерела формування і напрями спрямування коштів державного дорожнього фонду у 2020 році**

3.1.7. У законопроекті пропонується зменшити, порівняно з 2019 роком, видатки державного бюджету для Пенсійного фонду України (далі – Фонд). При цьому значними є ризики посилення залежності виплати пенсій і допомоги від отримання Фондом позичок з єдиного казначейського рахунку.

**Діаграма 7. Видатки державного бюджету для Пенсійного фонду України зменшуються**



Відповідно до показників бюджету Фонду, доданого до законопроєкту, прогнозується зростання у 2020 році, порівняно із затвердженими на 2019 рік, доходів і видатків Фонду на 3,5 відсотка. При цьому власні доходи Фонду зростуть на 10,0 відс., насамперед за рахунок збільшення надходжень єдиного внеску, розподіленого на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

Водночас доходи і видатки Фонду, обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП (1,092), тобто без урахування інфляційного чинника, зменшаться на 5,2 відсотка.

За бюджетною програмою Міністерства соціальної політики України 2506080 „Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду” видатки державного бюджету для Фонду на 3,0 відс. більші, ніж затверджено у законі про державний бюджет на 2019 рік. Однак упродовж січня – серпня 2019 року затверджений у законі обсяг видатків за цією бюджетною програмою збільшено до 181 млрд 721,6 млн гривень. З урахуванням цих змін, видатки державного бюджету для Фонду у 2020 році зменшаться на 5,0 відсотка.

При цьому у пояснювальній записці до законопроєкту зазначено, що передбачений обсяг видатків на пенсійне забезпечення дозволить завершити



перерахунок пенсій військовослужбовцям і здійснити індексацію пенсій відповідно до законодавства.

За таких умов значними є ризики, що у 2020 році вже традиційно своєчасність виплат пенсій і допомоги залежатиме від отримання позик з єдиного казначейського рахунку.

Так, у січні – серпні цього року Державна казначейська служба України надала 69 млрд 15,9 млн грн позик за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів Фонду для виплати пенсій і допомоги, з яких станом на 01.09.2019 не повернено 6 млрд 666,5 млн гривень.

Вкотре не запропоновано вирішення багаторічної проблеми повернення на єдиний казначейський рахунок 48 млрд 50,0 млн грн, залучених у 2007 – 2014 роках на покриття тимчасових касових розривів Фонду на виплату пенсій і допомоги. Ураховуючи, що заборгованість за наданими з єдиного казначейського рахунку коштами зросла за січень – серпень 2019 року до 54 млрд 716,5 млн грн, ризики неповернення цих коштів дедалі збільшуються.

***3.2. У проєкті державного бюджету на 2020 рік передбачено визначення окремих напрямів спрямування бюджетних коштів як виняток з положень Бюджетного кодексу України, що є призупиненням дії положень Кодексу.***

У Бюджетному кодексі України зокрема встановлено, що обсяг державних капітальних вкладень на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проєктів має визначатися у Бюджетній декларації, розподілятися в законі про державний бюджет між головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів. Перелік цих інвестиційних проєктів має долучатися до матеріалів, які подаються до проєкту бюджету.

Натомість у статті 25 законопроекту, як виняток з пункту 7 частини дев'ятої статті 33, частин другої, третьої та сьомої статті 33<sup>1</sup> і пункту 4<sup>1</sup> частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України, державні капітальні вкладення на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проєктів передбачаються за бюджетною програмою Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (загальнодержавні видатки та кредитування), а їх розподіл між головними розпорядниками бюджетних коштів пропонується здійснювати за рішенням Кабінету Міністрів України на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів.

***3.3. Надання кредитів з державного бюджету пропонується переважно за рахунок коштів, залучених державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів. Водночас виявлені Рахунковою палатою недоліки в організації впровадження цих проєктів свідчать про посилення ризиків втрати***

***наявних можливостей для оновлення інфраструктури за рахунок кредитних коштів.***

Для реалізації інвестиційних проєктів за рахунок коштів, що залучаються державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, пропонується надати кредити за 17 бюджетними програмами в сумі 12 млрд 921,9 млн грн, що на 7,2 відс. більше, ніж затверджено на 2019 рік.

При цьому у звітах про проведені заходи зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункова палата неодноразово зазначала про системні недоліки в організації впровадження цих проєктів, унаслідок яких план вибірки коштів не виконується, терміни реалізації проєктів переносяться, втрачаються можливості для отримання додаткових коштів на оновлення інфраструктури.

***3.4. За оцінкою Рахункової палати, є можливості для оптимізації запропонованих у законопроєкті як кількості бюджетних програм, так і обсягів видатків.***

**3.4.1. Унаслідок непослідовної державної політики, прийняття неефективних управлінських рішень, неналежного планування, за деякими бюджетними програмами, які передбачаються і на 2020 рік, видатки упродовж останніх років за ініціативою головних розпорядників бюджетних коштів зменшувалися та перерозподілялися на інші бюджетні програми.**

Зокрема, у проєкті закону за бюджетною програмою Міністерства оборони України 2101020 „Забезпечення діяльності Збройних Сил України, підготовка кадрів і військ, медичне забезпечення особового складу, ветеранів військової служби та членів їхніх сімей, ветеранів війни” передбачено на 2020 рік 81 млрд 615,0 млн гривень. За цією бюджетною програмою передбачається здійснення видатків за 27-ма напрямками, зокрема на забезпечення соціального захисту особового складу Збройних Сил України, проведення навчальних зборів з резервістами, забезпечення діяльності українських національних контингентів, будівництво (реконструкція) і проведення капітального ремонту об’єктів, що належать Збройним Силам України, утримання, експлуатація озброєння та військової техніки й аеродромів, що зменшує прозорість використання бюджетних коштів. При цьому обсяг видатків, визначений у законі про державний бюджет за бюджетною програмою, зменшувався за рішеннями Кабінету Міністрів України у 2017 році – на 255,0 млн грн; у 2018 році – на 205,4 млн грн; у січні – серпні 2019 року – на 66,7 млн гривень.

Унаслідок непослідовної державної політики щодо вирішення нагальних проблем вугільної галузі обсяг видатків, визначений у законі про державний бюджет на ліквідацію вугледобувних і торфодобувних підприємств, зменшувався за рішеннями Кабінету Міністрів України у 2017 році – на 304,5 млн грн, або 53,6 відс.; у 2018 році – на 434,3 млн грн, або 57,7 відс.;

у січні – серпні 2019 року – на 360,0 млн грн, або 54,6 відсотка. У законопроекті за бюджетною програмою Міністерства енергетики та захисту довкілля України 2401070 „Ліквідація вугледобувних та торфодобувних підприємств” на 2020 рік передбачено 659,7 млн гривень.

Зволікання з прийняттям рішень про розподіл коштів за напрямками, об’єктами, заходами спричинило зменшення за рішеннями Кабінету Міністрів України обсягу видатків на природоохоронні заходи, визначеного у законі про державний бюджет, у 2017 році – на 118,5 млн грн; у 2018 році – на 18,4 млн грн; у січні – серпні 2019 року – на 24,3 млн гривень. У проекті державного бюджету за бюджетною програмою Міністерства енергетики та захисту довкілля України 2401270 „Здійснення природоохоронних заходів” на 2020 рік передбачено 246,6 млн гривень.

Неякісне планування видатків на соціальний захист окремих категорій громадян є насамперед наслідком неналежного обліку осіб, які потребують соціального захисту. Зокрема, обсяг видатків, визначений у законі про державний бюджет за бюджетною програмою Міністерства соціальної політики України 2501130 „Заходи із соціального захисту дітей, сімей, жінок та інших найбільш вразливих категорій населення” зменшувався за рішеннями Кабінету Міністрів України у 2017 році – на 40,8 млн грн; у 2018 році – на 43,8 млн грн; у січні – серпні 2019 року – на 6,1 млн гривень. На 2020 рік за цією бюджетною програмою передбачено 93,8 млн гривень.

Крім того, за бюджетною програмою цього ж Міністерства 2507100 „Реабілітація дітей з інвалідністю” станом на 01.09.2019 проведено видатки у сумі 13,5 млн грн, або 17,3 відсотка. При цьому за рішенням Кабінету Міністрів України визначений у законі про державний бюджет обсяг видатків зменшено на 50,0 млн грн, або 38,5 відсотка. На 2020 рік за цією бюджетною програмою передбачено 130,0 млн грн, як затверджувалося і на 2019 рік.

За бюджетною програмою Міністерства освіти України 2211230 „Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти „Нова українська школа” на 2020 рік передбачено видатки у сумі 1 млрд 423,1 млн грн, що на 17,0 відс. більше, ніж затверджено на 2019 рік. При цьому визначений у законі про державний бюджет на 2018 рік обсяг видатків за цією програмою зменшено за рішенням Кабінету Міністрів України на 228,5 млн грн і перерозподілено на освітню субвенцію. Крім того, 57,3 млн грн повернуто до держбюджету як невикористані. Із 1 млрд 215 млн грн затвердженої на 2019 рік субвенції станом на 01.09.2019 використано 528,4 млн грн, або 43,5 відсотка.

**3.4.2. У звітах про проведені Рахунковою палатою у 2018 році і першому півріччі 2019 року аудити неодноразово зазначалося про неналежне планування бюджетних програм, унаслідок чого кошти державного бюджету використовувалися з порушенням чинного законодавства і неефективно.**

У звіті про проведений Рахунковою палатою аудит зазначено про неналежне планування і, як наслідок, використання у 2016 – 2017 роках і першому півріччі 2018 року за бюджетною програмою Міністерства аграрної політики та продовольства України „Наукова і науково-технічна діяльність у сфері розвитку агропромислового комплексу, стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції” 594,3 млн грн з порушенням чинного законодавства. У проєкті закону за цією бюджетною програмою Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України на 2020 рік передбачено 143,0 млн гривень.

У проєкті закону за бюджетною програмою Міністерства охорони здоров'я України 2301400 „Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру” передбачено, як і на 2019 рік, 4 млрд 871,9 млн гривень.

При цьому у звіті про проведений Рахунковою палатою аудит зазначено, що у 2017 – 2018 роках при плануванні видатків за бюджетною програмою не враховувалися наявні залишки лікарських засобів, імунобіологічних препаратів (вакцин), медичних виробів, не здійснювався моніторинг потреби адміністративно-територіальних одиниць України і підпорядкованих Міністерству охорони здоров'я України установ у матеріальних цінностях. Як наслідок, потреба в коштах на закупівлю окремих матеріальних цінностей завищувалася.

При визначенні обсягу коштів державного бюджету на 2019 рік за бюджетною програмою 2301400 Міністерства охорони здоров'я України (далі – Міністерство) не враховано рівень забезпеченості потреби структурних підрозділів охорони здоров'я обл(міськ)держадміністрацій та підпорядкованих Міністерству установ за рахунок наявних станом на 01.01.2019 залишків лікарських засобів, імунобіологічних препаратів (вакцин), медичних виробів та вже здійснене замовлення на закупівлю за кошти 2018 року. Зокрема, лише наявні залишки вказаних матеріальних цінностей за 25 відс. номенклатурних позицій із проаналізованих покривають обраховану потребу на 2018 рік на рівні понад 100 відсотків.

За результатами аудиту Міністерству запропоновано вжити заходів щодо проведення моніторингу рівня забезпечення потреби адміністративно-територіальних одиниць України і підпорядкованих Міністерству установ у лікарських засобах, імунобіологічних препаратах (вакцинах) і медичних виробів та за результатами визначити обсяг коштів державного бюджету на 2019 рік, необхідний для здійснення відповідних закупівель. Інформацію щодо виконання цієї пропозиції Міністерством не надано.

Отже, обсяг коштів для таких закупівель на 2020 рік визначено без проведення Міністерством моніторингу рівня забезпечення потреби адміністративно-територіальних одиниць України і підпорядкованих Міністерству установ у лікарських засобах, імунобіологічних препаратах

(вакцинах) і медичних виробках. Таким чином, видатки за програмою 2301400 можуть бути оптимізовані.

Для Державного агентства водних ресурсів України за бюджетною програмою Міністерства енергетики та захисту довкілля України 2407050 „Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами” на 2020 рік передбачено 4 млрд 561,4 млн гривень. При цьому у звітах про проведені Рахунковою палатою аудити зазначалося про неналежне планування і, як наслідок, використання з порушенням чинного законодавства 368,7 млн грн, або 10,4 відс. загального обсягу здійснених у 2015 – 2017 роках видатків на захист від шкідливої дії вод і розвиток водного господарства.

За бюджетною програмою Міністерства соціальної політики України 2501480 „Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг” на 2020 рік передбачено 3 млрд 42,6 млн гривень. При цьому у звіті про проведений Рахунковою палатою аудит зазначалося про неналежне планування і, як наслідок, неефективне управління коштами в сумі 610,5 млн грн, або 14,6 відс. проведених у 2017 – 2018 роках видатків за цією бюджетною програмою.

За бюджетною програмою Міністерства культури, молоді та спорту України 3801110 „Фінансова підтримка національних театрів” на 2020 рік передбачено 1 млрд 385,2 млн гривень. У Звіті про проведений Рахунковою палатою аудит зазначалося про недоліки у плануванні і, як наслідок, неефективне управління коштами в сумі 92,4 млн грн, або 14,2 відс. використаних у 2017 році і першому півріччі 2018 року видатків за цією бюджетною програмою.

За бюджетною програмою Державного космічного агентства України 6381020 „Виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері космічної галузі, у тому числі загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми” на 2020 рік передбачено 95,0 млн гривень. При цьому у звіті про проведений Рахунковою палатою аудит зазначено, що у 2016 – 2018 роках Державне космічне агентство України не забезпечило результативного, продуктивного й економного використання бюджетних коштів. Зокрема, в кінці року до бюджету повернено 49,4 млн грн, або 11,3 відс. відкритих Агентству асигнувань; у незавершені капітальні інвестиції, дебіторську заборгованість і проекти, які не забезпечили очікуваного економічного та наукового ефекту для космічної галузі, спрямовано 357,0 млн грн, або 92,2 відс. відкритих Агентству асигнувань. Крім того, космічна діяльність у 2018 році та 2019 році здійснюється за відсутності затвердженої Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України, попередня завершилась у 2017 році.

### **3.4.3. За деякими бюджетними програмами, які у 2018 – 2019 роках не здійснювалися у планових обсягах, є можливості для оптимізації видатків.**

У проєкті бюджету за бюджетною програмою Міністерства соціальної політики України 2507020 „Фінансова підтримка громадських об'єднань осіб з інвалідністю” на 2020 рік, як і на 2019 рік, передбачено 89,4 млн гривень. При цьому станом на 01.09.2019 за цією бюджетною програмою використано 48,2 млн грн, або 54,1 відс. плану на рік, наявні ризики непроведення у планових обсягах цих видатків до кінця року.

За бюджетною програмою Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України 1501060 „Заходи, спрямовані на зменшення соціального, економічного та екологічного впливу вибухонебезпечних предметів на життя та діяльність населення (протимінна діяльність) та інформування населення про небезпеки вибухонебезпечних предметів” на 2020 рік, як і на 2019 рік, передбачено 5,0 млн гривень. Станом на 01.09.2019 використання запланованих на 2019 рік видатків не розпочато.

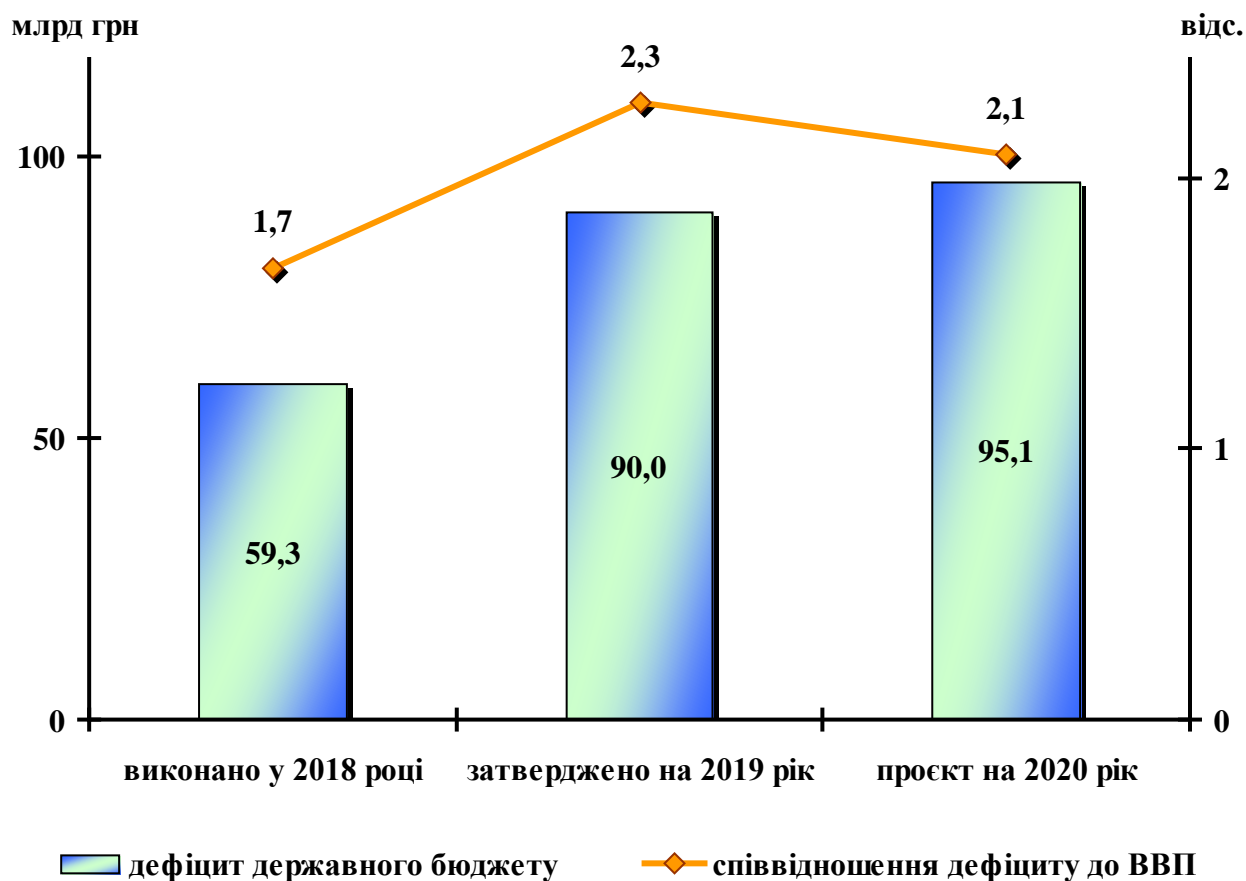
За бюджетною програмою 1501050 „Заходи щодо захисту і забезпечення прав та інтересів, соціальної реабілітації осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською або політичною діяльністю вказаних осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їхніх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних із їх відвідуванням, надання особам, позбавленим особистої свободи, та членам їхніх сімей правової допомоги, медичних та соціальних послуг, а також інші деокупаційні заходи, виплату державних стипендій імені Левка Лук'яненка” на 2020 рік, як і на 2019 рік, передбачено 126,7 млн гривень. При цьому у 2018 році за цією бюджетною програмою видатки проведені на 72,1 відс. менше плану, у січні – серпні 2019 року – на 54,4 відс. менше плану звітного періоду. Зазначене свідчить про відсутність обґрунтованого планування видатків на цю мету.

## **IV. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНИЙ БОРГ**

***4.1. У поданому Кабінетом Міністрів України проєкті Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік” передбачене збільшення, порівняно із затвердженням на 2019 рік, дефіциту державного бюджету.***

Граничний обсяг дефіциту державного бюджету на 2020 рік пропонується визначити у сумі 95 млрд 130,5 млн грн, що більше на 60,6 відс. дефіциту у 2018 році та на 5,7 відс. затвердженого обсягу на 2019 рік.

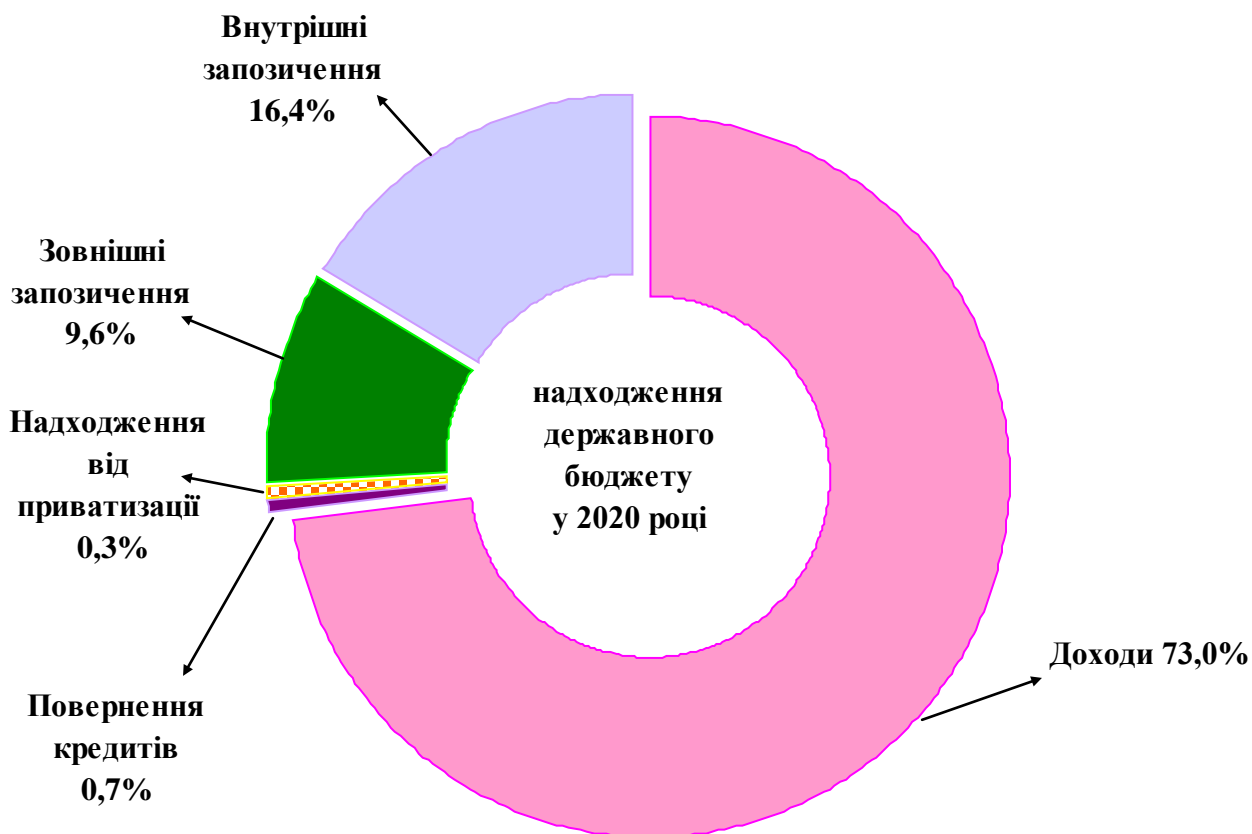
**Діаграма 8. Дефіцит державного бюджету збільшиться, а його співвідношення до номінального валового внутрішнього продукту в 2020 році зменшиться**



У проєкті закону передбачається збільшення дефіциту загального фонду державного бюджету на 5,2 відс. – до 73 млрд 236,1 млн гривень. Дефіцит спеціального фонду державного бюджету має зрости на 7,5 відс. – до 21 млрд 894,4 млн грн, за рахунок залучення коштів від іноземних держав, фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів.

**4.2. Для сплати накопичених у попередні періоди боргів і покриття дефіциту державного бюджету Уряд і надалі здійснюватиме нові державні запозичення. У разі погіршення ситуації на міжнародних ринках капіталу, зменшення попиту на облігації внутрішньої державної позики збільшаться ризики недонадходжень від державних запозичень.**

**Діаграма 9. Більше чверті надходжень державного бюджету становитимуть державні запозичення**



Для фінансування державного бюджету в 2020 році передбачено залучити 388 млрд 832,5 млн грн, зокрема:

- надходження від державних запозичень і кредитів (позик) для реалізації інвестиційних проєктів – 383 млрд 808,0 млн грн, або 98,7 відс. визначених джерел фінансування;

- надходження від приватизації державного майна – 5,0 млрд грн, або 1,3 відсотка.

При цьому у показниках фінансування державного бюджету не врахований обсяг випуску облігацій внутрішньої державної позики для підтримки діяльності банків і Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, право на здійснення якого у разі потреби понад обсяги, встановлені у додатку № 2 до цього проєкту закону, передбачено надати Уряду у статтях 16 і 17, що не відповідає вимогам частини першої статті 16 Бюджетного кодексу України.



Прогнозні показники фінансування державного бюджету наведені в таблиці 4.

Таблиця 4

### Фінансування Державного бюджету України на 2020 рік

млн грн

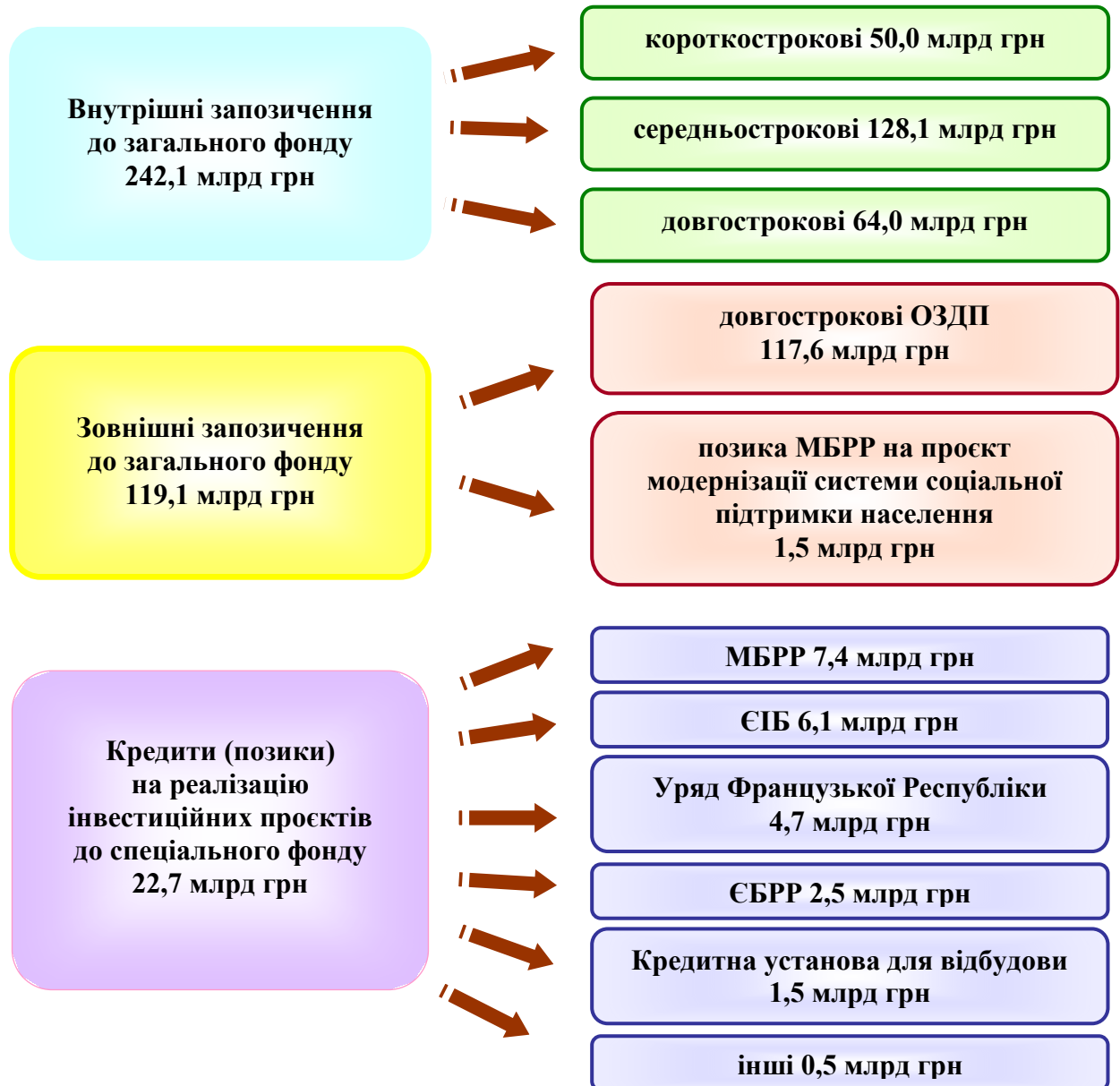
№ з/п	Показники	2019 рік (затверджено)	2020 рік (передбачено в законопроекті)	Відхилення	
				сума	відс.
	<b>ФІНАНСУВАННЯ (ряд. I – ряд. II)</b>	<b>89 989</b>	<b>95 130</b>	<b>5 141</b>	<b>5,7</b>
<b>I.</b>	<b>Фінансування в частині надходжень</b>	<b>363 028</b>	<b>388 832</b>	<b>25 805</b>	<b>7,1</b>
	<i>у тому числі:</i>				
1.1.	державні запозичення	345 925	383 808	37 883	11,0
	внутрішні	202 019	242 076	40 057	19,8
	зовнішні	143 906	141 732	- 2 174	- 1,5
1.2.	надходження від приватизації	17 100	5 000	- 12 100	- 70,8
1.3.	частина залишків коштів, передбачених на покриття дефіциту	3	24	21	у 8 р. б.
<b>II.</b>	<b>Фінансування в частині витрат</b>	<b>273 039</b>	<b>293 702</b>	<b>20 663</b>	<b>7,6</b>
	<i>у тому числі:</i>				
2.1.	погашення державного боргу	272 247	292 910	20 663	7,6
	внутрішнього	150 480	164 160	13 680	9,1
	зовнішнього	121 767	128 750	6 983	5,7
2.2.	придбання цінних паперів	792	792	0	0

У проекті закону передбачено, що запозичення на внутрішньому ринку мають становити 63,1 відс. загального обсягу державних запозичень. Згідно з Планом державних запозичень до загального фонду державного бюджету на 2020 рік, наданим із законопроектом, залучення коштів передбачені як в національній, так і в іноземній валюті з прогновною середньозваженою відсотковою ставкою 14,6 відсотка.

Надходження коштів від внутрішніх запозичень у більшому на 37 млрд 882,5 млн грн обсязі, ніж затверджено на 2019 рік, і з меншою дохідністю залежатиме від попиту на них інвесторів. У січні – серпні 2019 року обсяг облігацій внутрішніх державних позик, що перебувають в обігу, зріс на 40 млрд 491,2 млн грн за рахунок збільшення на 80 млрд 800,6 млн грн обсягу цих цінних паперів у нерезидентів. Зазначене в умовах зниження Національним банком України облікової ставки сприяло зниженню середньозваженої дохідності облігацій внутрішніх державних позик, номінованих у гривні, з 19,0 відс. у січні до 16,0 відс. у серпні 2019 року.

Обсяг зовнішніх запозичень, порівняно із затвердженим на 2019 рік, менший на 2 млрд 174,2 млн грн, при цьому до загального фонду менший на 3 млрд 675,0 млн грн, до спеціального фонду на реалізацію інвестиційних

проектів – більший на 1 млрд 500,8 млн гривень. Отримання коштів із зовнішніх джерел в повному обсязі і на прийнятних умовах залежатиме від продовження співпраці з Міжнародним валютним фондом, кон'юнктури фінансового ринку та стану підготовки і реалізації інвестиційних проектів.



**Схема 2. Структура державних запозичень у 2020 році**

*4.3. Невстановлення оборотного залишку бюджетних коштів в абсолютній величині у законах про державний бюджет створює ризики недостатності фінансових ресурсів для здійснення витрат бюджету в наступних бюджетних періодах.*

У проєкті закону передбачено встановити оборотний залишок бюджетних коштів у відносній (у розмірі до 2 відс. витатків загального фонду державного бюджету), а не абсолютній величині. При цьому резервний фонд і державний фонд регіонального розвитку, розмір яких відповідно до статей 24 і 24<sup>1</sup> Бюджетного кодексу України визначається у відсотках до обсягу витатків і доходів загального фонду відповідно, передбачено в абсолютних обсягах.

Встановлення в законах про державний бюджет оборотного залишку бюджетних коштів у відносній, а не абсолютній величині, стало однією з причин незначного обсягу залишку бюджетних коштів загального фонду державного бюджету на початок 2018 і 2019 років – 3 млрд 183,0 млн грн і 326,4 млн грн відповідно. Результатом зазначеного стала, за даними звітності Державної казначейської служби України, упродовж 2018 року та першого кварталу 2019 року недостатність ресурсів загального фонду для здійснення витрат державного бюджету.

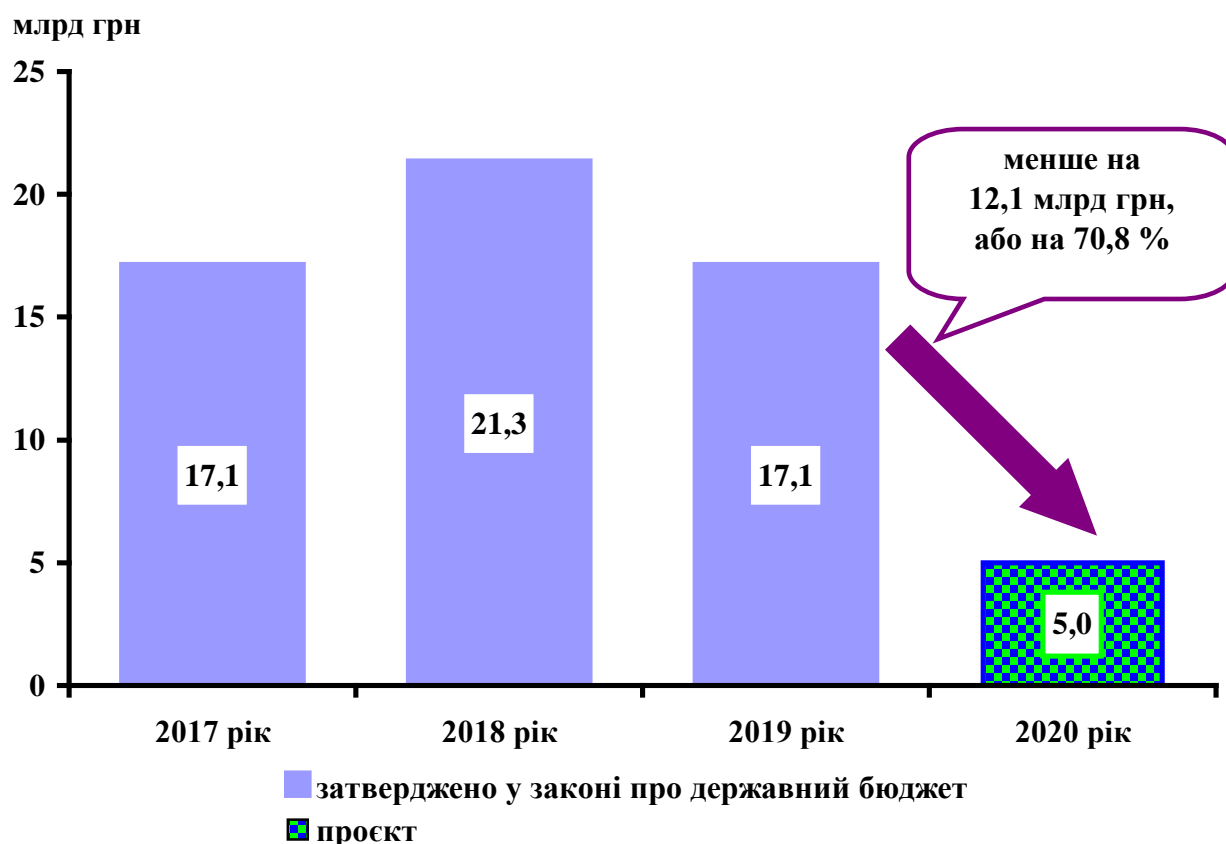
Натомість, у разі наявності залишку коштів загального фонду на кінець бюджетного періоду, який перевищує оборотний залишок бюджетних коштів, утворюється вільний залишок бюджетних коштів, який згідно з нормами Бюджетного кодексу України є джерелом фінансування бюджету і використовується на здійснення витрат бюджету.

***4.4. У проєкті закону про державний бюджет на 2020 рік надходження від приватизації державного майна передбачено за рахунок продажу об'єктів великої приватизації. Однак значними залишаються ризики їх непродажу, зниження ціни внаслідок зменшення їх інвестиційної привабливості та ненадходження коштів від приватизації державного майна, передбачених у законопроєкті.***

Надходження коштів від приватизації державного майна у 2020 році плануються в сумі 5,0 млрд грн, що на 12 млрд 100,0 млн грн, або 70,8 відс., менше, ніж затверджено на 2019 рік.

У доданій до законопроєкту пояснювальній записці зазначено, що сума надходження коштів від приватизації державного майна буде забезпечена за рахунок продажу об'єктів великої приватизації, які не були продані у 2019 році. Крім того, зазначено, що необхідними умовами забезпечення надходження коштів до державного бюджету від приватизації державного майна в цьому й у 2020 році є зміна підходів до проведення приватизації державного майна. Зокрема, йдеться про суттєве скорочення переліку компаній, які не підлягають приватизації, а також пришвидшення процедури приватизації державних підприємств. Водночас не зазначено, чи є програма залучення стратегічних інвесторів, тобто, коли основною метою приватизації є не поповнення бюджету, а створення конкурентних виробництв.

**Діаграма 10. У проєкті закону про державний бюджет на 2020 рік передбачається суттєве зменшення надходження коштів від приватизації державного майна**



Перелік об'єктів великої приватизації державної власності на 2019 рік затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.01.2019 № 36-р. У цьому переліку об'єкти державної власності, які пропонуються до приватизації вже не один рік поспіль, тільки у законах про державний бюджет змінюється сума надходжень від їх приватизації. Так, наприклад Уряд у 2017 і цьому році планував залучити до державного бюджету – 17 млрд 100,0 млн грн, у 2018 – аж 21 млрд 300,0 млн гривень. У січні – серпні цього року від приватизації державного майна до загального фонду надійшло 369,1 млн грн, або 5,7 відс. плану на звітний період і 2,2 відс. плану на рік. Це спричинено, як зазначено Рахунковою палатою у Звіті про результати аналізу щорічного звіту Фонду державного майна України за 2018 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету, блокуванням судами процесу великої приватизації, непередачею у встановлений строк об'єктів приватизації уповноваженими органами управління. У результаті вкотре вбачається значне невиконання плану надходжень від приватизації державного майна за підсумками 2019 року. Ці ризики залишаються значними і у 2020 році.

Недоотримання у 2020 році запланованих обсягів надходжень від приватизації державного майна призведе до збільшення державних запозичень відповідно до положень статті 15 Бюджетного кодексу України, що в свою чергу збільшить обсяги державного боргу та видатків на його обслуговування.

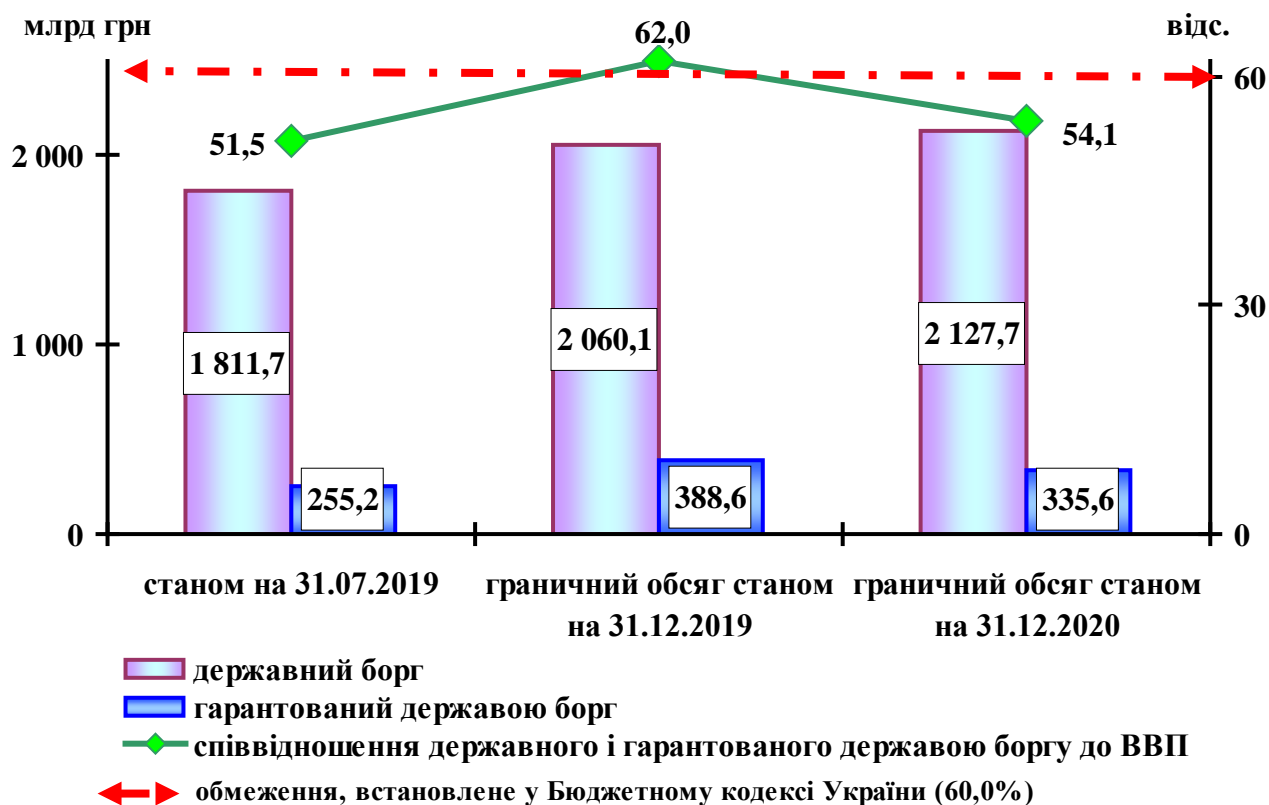
**4.5. Передбачене зменшення співвідношення загального обсягу державного і гарантованого державою боргу на кінець 2020 року до ВВП забезпечуватиметься за рахунок прогнозованого збільшення номінального валового внутрішнього продукту.**

Граничний обсяг державного боргу на 31 грудня 2020 року визначено в сумі 2 трлн 127 млрд 687,3 млн грн, що більше від затвердженого на кінець 2019 року на 67 млрд 585,9 млн грн, або 3,3 відс., і від боргу станом на 31.07.2019 на 315 млрд 987,3 млн грн, або 17,4 відсотка. За оцінкою Рахункової палати, збільшення державного боргу в 2020 році, порівняно з наявним, спричинять:

- передбачене Урядом знецінення гривні до іноземних валют, в яких номіновано борг, – на 223,6 млрд грн;
- перевищення державних запозичень над запланованими витратами на погашення державного боргу – 92,4 млрд грн, зокрема передбачене на 2020 рік – 90,9 млрд гривень.

Збільшення, порівняно з наявним на 31.07.2019, граничного обсягу гарантованого державою боргу на 31 грудня 2020 року на 80 млрд 347,0 млн грн, або 31,5 відс., зумовлене девальвацією гривні і наданням державних гарантій.

**Діаграма 11. Загальний обсяг державного і гарантованого державою боргу зростає, а його співвідношення до номінального валового внутрішнього продукту зменшиться**



У 2020 році передбачено надання державних гарантій в обсязі до 28 млрд 882,4 млн грн, що становить 3,0 відс. доходів загального фонду державного бюджету, або в межах показника, визначеного у частині першій статті 18 Бюджетного кодексу України.

Загалом державний і гарантований державою борг, порівняно із наявним, збільшиться на 396 млрд 334,3 млн грн, або 19,2 відс., – до 2 трлн 463 млрд 254,3 млн грн і становитиме 54,1 відс. прогнозованого річного обсягу ВВП, що менше граничної величини, встановленої у частині другій статті 18 Бюджетного кодексу України.

***4.6. Ризиками збільшення державного боргу є передбачена у проєкті закону можливість понадпланового випуску облігацій внутрішньої державної позики для підтримки банківської системи з коригуванням його граничного обсягу, ймовірність заміщення недонадходжень від приватизації державного майна державними запозиченнями і значна частка уразливого до валютних коливань боргу, номінованого в іноземній валюті.***

У статтях 4 і 16 – 17 проєкту закону передбачена можливість, без встановлення обмежень, коригування Міністерством фінансів України граничного обсягу державного боргу, зокрема у разі випуску облігацій внутрішньої державної позики понад затвержені обсяги для підтримки діяльності банків і Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Зазначене збільшує боргове навантаження на державний бюджет і нівелює термін „граничний обсяг державного боргу”, визначення якого законом про державний бюджет передбачено згідно з вимогами частини першої статті 18 і пункту 2 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України.

Крім того, у частині четвертій статті 15 Бюджетного кодексу України допускається можливість зменшення обсягу джерел фінансування державного бюджету певного типу і збільшення обсягу джерел іншого типу. Так, у 2018 році недонадходження коштів від приватизації державного майна у сумі 18 млрд 445,4 млн грн заміщене державними запозиченнями.

Відповідно до наданого із законопроектом Прогнозного обсягу державного боргу і гарантованого державою боргу, в тому числі за типом боргового зобов'язання, станом на 31.12.2020, у загальному обсязі державного та гарантованого державою боргу заборгованість за зовнішніми зобов'язаннями становитиме 61,3 відсотка. При цьому внаслідок розміщення облігацій внутрішніх державних позик в доларах США і євро у попередніх роках і передбаченого у 2020 році, частка чутливого до валютних коливань боргу, номінованого в іноземній валюті, буде ще більшою.

**4.7. На погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу у 2020 році передбачено 9,8 відс. прогнозованого річного обсягу ВВП. Це обмежить фінансові можливості для реалізації інших бюджетних програм.**

Загальний обсяг витрат на погашення й обслуговування державного і гарантованого державою боргу становитиме 446 млрд 864,4 млн грн, або 30,2 відс. передбачених на 2020 рік витрат державного бюджету.

Витрати на погашення й обслуговування державного боргу передбачені в сумі 438 млрд 115,3 млн гривень.

Видатки на обслуговування державного боргу мають збільшитися на 705,7 млн грн, або 0,5 відсотка. Зазначене спричинене насамперед заміщенням найдешевших запозичень від міжнародних фінансових організацій дорожчими запозиченнями від розміщення облігацій зовнішніх державних позик.

Прогнозується зменшення, порівняно з затвердженим на 2019 рік обсягом, витрат на виконання гарантованих боргових зобов'язань до 8 млрд 749,1 млн гривень. Ці витрати передбачені насамперед на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями Державного агентства автомобільних доріг України – 6 млрд 306,0 млн грн, державного підприємства „Харківське конструкторське бюро з машинобудування ім. О. О. Морозова” – 712,9 млн грн, публічного акціонерного товариства „Лисичанськвугілля” – 635,6 млн грн, приватного акціонерного товариства „Завод „Кузня на Рибальському” – 474,3 млн гривень.

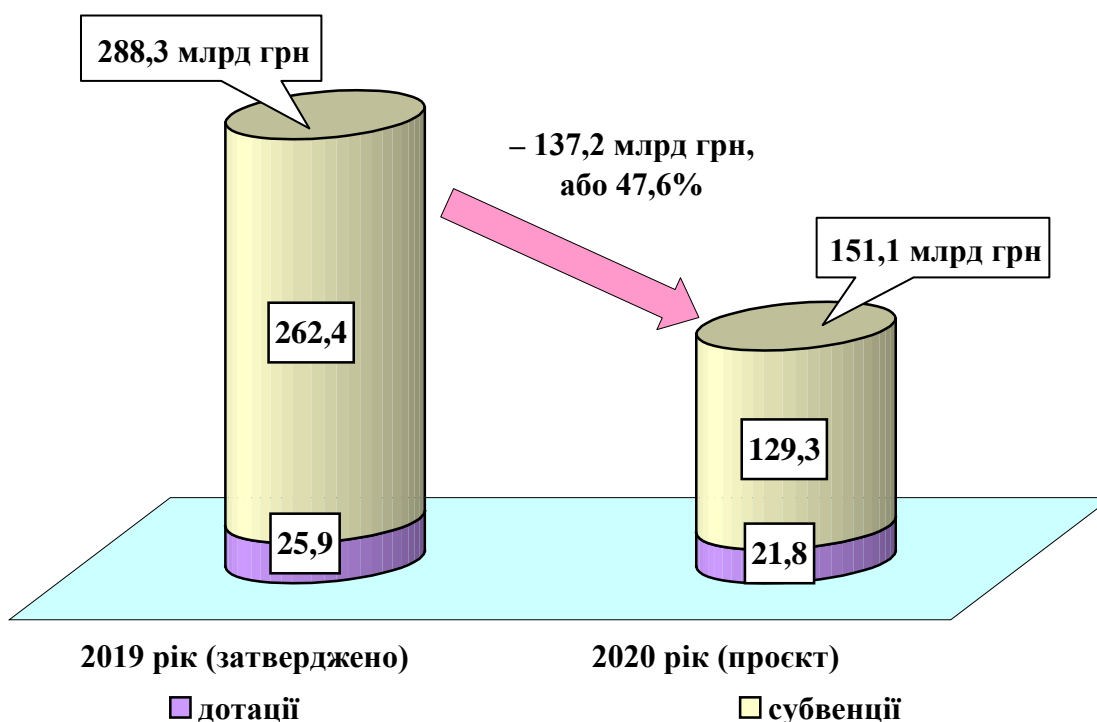
## **V. МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ**

**5.1. У законопроекті пропонується значно зменшити обсяги трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам. При цьому окремі видатки, які у 2019 році здійснюються з місцевих бюджетів за рахунок відповідних субвенцій, пропонується здійснювати з державного бюджету. У результаті частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті зменшиться. Це свідчить про централізацію фінансових ресурсів.**

У законопроекті не передбачено надання з державного бюджету місцевим бюджетам дев'ятнадцяти субвенцій, які на 2019 рік затверджені у сумі 110 млрд 146,3 млн грн, з них три субвенції на державні програми соціального захисту населення – 101 млрд 51,8 млн гривень.

Водночас пропонується надання нової субвенції на здійснення підтримки окремих закладів і заходів у системі охорони здоров'я у сумі 1 млрд 450,6 млн гривень.

**Діаграма 12. Загальний обсяг трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам пропонується зменшити на 47,6 відс., порівняно із затвердженим на 2019 рік**



**5.1.1. У 2020 році, внаслідок передачі окремих видатків місцевих бюджетів на соціальний захист і охорону здоров'я до державного бюджету, обсяги місцевих бюджетів зменшаться, порівняно з плановими на 2019 рік. Крім цього, припиняється зарахування до місцевих бюджетів акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального. Зростання доходів місцевих бюджетів без трансфертів з державного бюджету передбачається за рахунок збільшення наявних надходжень до цих бюджетів.**

Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів розраховано у сумі 474 млрд 408,6 млн грн, що на 14,7 відс. менше плану на 2019 рік, а з урахуванням індексу-дефлятора ВВП (1,092) – на 21,9 відсотка.

Доходи місцевих бюджетів без трансфертів з державного бюджету розраховано у сумі 323 млрд 315,0 млн грн, що на 41 млрд 872,0 млн грн, або 14,9 відс. більше плану на 2019 рік, а реально – на 5,2 відсотка.

У 2020 році, порівняно з планом на 2019 рік, прогнозується найбільше зростання надходження:

- податку і збору на доходи фізичних осіб – на 31 млрд 606,0 млн грн, або 19,8 відс., за рахунок, зокрема, зростання середньої заробітної плати на 16,6 відс.;
- власних надходжень бюджетних установ – на 8 млрд 378,2 млн грн, або 62,5 відс.;



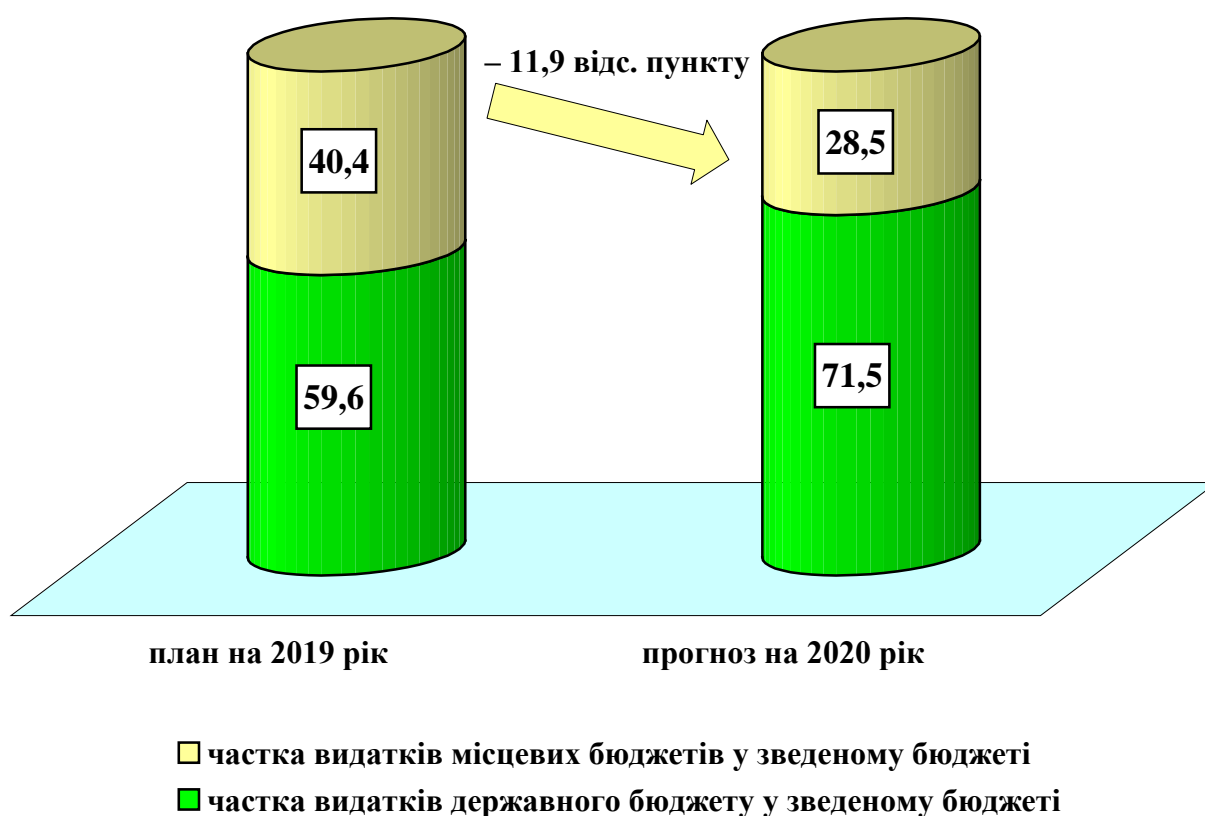
- податку на майно – на 5 млрд 223,6 млн грн, або 15,2 відсотка.

З 1 січня 2020 року припиняється зарахування 13,44 відс. акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального, що, як виняток з положень статті 29 Бюджетного кодексу України, зараховуються до загального фонду бюджетів місцевого самоврядування. У 2019 році від цих надходжень планується отримати 7 млрд 721,2 млн гривень.

Крім того, у законопроекті передбачено зменшення надходжень до місцевих бюджетів коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту на 151,9 млн гривень. Ці кошти використовуються винятково для створення і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури відповідного населеного пункту.

Прогнозний обсяг видатків місцевих бюджетів без реверсної дотації, що перераховується до державного бюджету, визначено в сумі 465 млрд 647,1 млн грн, що менше плану на 2019 рік на 19,9 відс., а реально – на 26,7 відсотка.

**Діаграма 13. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету значно зменшиться, порівняно з 2019 роком**



**5.1.2. У законопроекті видатки місцевих бюджетів на надання пільг, житлових субсидій, допомоги й окремі поточні видатки закладів охорони здоров'я пропонується здійснювати з державного бюджету. Ці зміни до Бюджетного кодексу України Верховною Радою України ще не прийняті (законопроект реєстр. № 2144 від 16.09.2019).**

Видатки на надання пільг, житлових субсидій, допомоги окремим категоріям громадян, які у 2019 році проводяться з місцевих бюджетів за рахунок трьох субвенцій, пропонується здійснювати з державного бюджету за двома бюджетними програмами Міністерства соціальної політики України. На ці видатки планується спрямувати на 13 млрд 878,2 млн грн, або 11,5 відс. менше, ніж затверджено на 2019 рік. Зокрема, на надання допомоги окремим категоріям громадян передбачено видатки у сумі 59 млрд 545,0 млн грн, що на 3 млрд 459,5 млн грн, або 5,5 відс., менше затвердженого на 2019 рік. Це, в умовах запланованого підвищення у 2020 році соціальних стандартів, посилює ризики незабезпечення фінансовими ресурсами видатків на цю мету.

У законопроекті також пропонується з 1 квітня видатки місцевих бюджетів на поточні видатки закладів охорони здоров'я, які у 2019 році здійснюються за рахунок медичної субвенції, передати до державного бюджету.

***5.2. У законопроекті пропонується реалізовувати державну політику з надання підтримки регіонам за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку і десяти субвенцій. При цьому головними розпорядниками коштів державного бюджету передбачається визначити шість державних органів. Здійсненими Рахунковою палатою аудитами встановлено, що реалізація державної регіональної політики без координації з єдиного центру збільшує ризики неефективного управління бюджетними ресурсами.***

У звітах про здійснені аудити Рахункова палата зазначала про наслідки відсутності єдиної державної політики регіонального розвитку. Зокрема, відповідно до положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, політику у сфері будівництва і містобудування, є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіонбуд). Однак законами про державний бюджет головними розпорядниками коштів за програмами, спрямованими на регіональний розвиток, визначаються також інші державні органи. При цьому здебільшого у порядках використання коштів не передбачається погодження проєктів розвитку з Мінрегіонбудом.

## **VI. ВІДПОВІДНІСТЬ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2020 РІК” НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМ АКТАМ**

***6.1. Окремі положення проєкту закону про Державний бюджет України на 2020 рік не узгоджуються з вимогами Конституції України.***

У статті 22 проєкту передбачено надати право Кабінету Міністрів України здійснювати розподіл конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного

та пов'язаного з корупцією правопорушення, у разі надходження таких коштів до спеціального фонду державного бюджету. Невизначення у проєкті конкретних обсягів доходів і видатків державного бюджету за цим джерелом надходжень не відповідає частині другій статті 95 Конституції України, в якій визначено, зокрема, що розмір і цільове спрямування видатків держави визначаються виключно законом про Державний бюджет України.

У статтях 25, 26 проєкту передбачено надати право Кабінету Міністрів України та Раді національної безпеки і оборони України своїми рішеннями здійснювати розподіл нерозподілених у державному бюджеті видатків (з визначенням нових бюджетних програм, головних розпорядників бюджетних коштів, обсягів видатків споживання і розвитку тощо), що не узгоджується з вимогами Конституції України, у частині другій статті 95 якої встановлено, зокрема, що розмір і цільове спрямування видатків держави визначаються виключно законом про Державний бюджет України.

***6.2. Окремі положення законопроєкту не відповідають нормам Бюджетного кодексу України.***

У статтях 4 і 16 – 17 проєкту закону пропонується дозволити Міністерству фінансів України коригувати показники фінансування, видатків та кредитування і граничного обсягу державного боргу, що не узгоджується з вимогами частини першої статті 16, частини першої статті 18 і пункту 2 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України.

У статті 7 передбачено доручити Кабінету Міністрів України здійснити рішучі кроки щодо наближення у 2020 році розміру прожиткового мінімуму до його реальної величини, яка може становити розрахунково близько 4 251 грн, з відповідним коригуванням розміру прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення, що не відповідає вимогам частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України, в якій визначено предмет, регулювання Закону про державний бюджет України.

У статті 10 законопроєкту встановлено, що у загальному фонді Державного бюджету України на 2020 рік до доходів належать надходження, зокрема податку на дохід та податку на прибуток, який сплачують суб'єкти, що провадять господарську діяльність з випуску та проведення лотерей, у повному обсязі. Зазначена норма суперечить пункту 2 частини другої статті 29, пунктів 1<sup>1</sup> і 1<sup>2</sup> частини першої статті 66, пункту 2 частини першої статті 69 Бюджетного кодексу України, згідно з якими частина цього податку належить до доходів загального фонду відповідних місцевих бюджетів.

У статті 23 законопроєкту пропонується залишки коштів медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, що утворилися на 1 квітня 2020 року, зберігати на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовувати на оновлення матеріально-технічної бази, комп'ютеризацію й

інформатизацію комунальних закладів охорони здоров'я, які є надавачами медичних послуг (крім первинної медичної допомоги) за програмою медичних гарантій.

Норми цієї статті щодо збереження залишків медичної субвенції, що утворилися на 1 квітня 2020 року, не узгоджуються з положеннями частини четвертої статті 103<sup>4</sup> Бюджетного кодексу України, в якій передбачено збереження на рахунках відповідних місцевих бюджетів залишків за медичною субвенцією на кінець бюджетного періоду. Також у пункті 25 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України визначено залишок бюджетних коштів як обсяг коштів відповідного бюджету, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів цього бюджету на кінець звітного періоду.

***6.3. Окремі положення проєкту закону про Державний бюджет України на 2020 рік не відповідають Регламенту Верховної Ради України, затвердженому Законом України від 10.02.2010 № 1861.***

У статтях 25 і 26 законопроєкту пропонується не застосовувати у 2020 році деякі положення Бюджетного кодексу України, що є призупиненням їх дії.

Крім того, у пунктах 3 і 4 Прикінцевих положень законопроєкту передбачається:

- зупинити на 2020 рік дію окремих положень трьох законодавчих актів;
- установити, що норми дев'яти законодавчих актів, зокрема щодо оплати праці, медичного забезпечення і забезпечення житлом окремих категорій громадян, застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, з урахуванням наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів.

Натомість, відповідно до частини четвертої статті 153 Регламенту Верховної Ради України, проєкт закону про державний бюджет не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до законів.

## **VII. ПОСТАТЕЙНІ ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ „ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2020 РІК”**

### **7.1. Стаття 1**

**7.1.1.** Проєктом закону доходи державного бюджету на 2020 рік визначені у сумі 1 трлн 79 млрд 487,5 млн грн, у тому числі доходи загального фонду – 962 млрд 747,1 млн грн і доходи спеціального – 116 млрд 740,3 млн гривень.

Аналіз надходжень доходів у січні – серпні цього року й розрахунків показників доходів до проєкту Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік” дає можливість стверджувати, що можна збільшити

надходження рентної плати за користування надрами на 15 млрд 200,0 млн грн, податку на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів на 5 млрд 600 млн грн та, як результат, доходи державного бюджету загалом на 20 млрд 800,0 млн гривень.

**7.1.2.** У проєкті закону традиційно передбачено встановити оборотний залишок бюджетних коштів як відносний показник у розмірі до 2 відс. видатків загального фонду державного бюджету, визначених цією статтею, без встановлення його абсолютного обсягу. Зазначене унеможливило використання оборотного залишку бюджетних коштів для покриття тимчасових касових розривів і визначення одного із джерел фінансування бюджету.

Оборотний залишок бюджетних коштів відповідно до частини третьої статті 14 Бюджетного кодексу України – частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів, встановлюється у розмірі не більше 2 відс. планових видатків загального фонду, затверджується у законі про державний бюджет і має бути збережений на кінець бюджетного періоду у встановленому розмірі.

Згідно з частиною четвертою статті 14 Бюджетного кодексу України перевищення залишку коштів загального фонду державного бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду, становить вільний залишок бюджетних коштів, який використовується на здійснення витрат бюджету згідно із законом про державний бюджет та/або змінами до нього. Отже, практичне застосування цієї норми можливе лише в разі встановлення абсолютної величини оборотного залишку бюджетних коштів.

Законом про Державний бюджет України відповідно до пункту 7 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України визначається розмір оборотного залишку коштів державного бюджету, як і розмір мінімальної заробітної плати та розмір прожиткового мінімуму (пункти 8 і 9 цієї статті відповідно).

Аналогічно в абсолютній величині передбачаються у державному бюджеті резервний фонд і державний фонд регіонального розвитку, розмір яких, відповідно до статей 24 і 24<sup>1</sup> Бюджетного кодексу України, визначається у відсотках до обсягу видатків і доходів загального фонду відповідно.

Встановлення оборотного залишку бюджетних коштів як відносного показника нівелює його суть і значення, оскільки призводить до втрати можливості контролю за використанням і збереженням оборотного залишку бюджетних коштів на кінець року та визначенням фактичного обсягу одного з джерел фінансування бюджету, передбачених у пункті 4 частини першої статті 15 Бюджетного кодексу України.

Встановлення в законах про державний бюджет оборотного залишку бюджетних коштів у відносній, а не абсолютній величині стало однією з

причин недостатності ресурсів загального фонду для здійснення витрат, зокрема, упродовж 2018 року та першого кварталу 2019 року.

**Ураховуючи викладене, пропонується визначити і встановити, відповідно до вимог частини третьої статті 14 Бюджетного кодексу України, абсолютну величину оборотного залишку бюджетних коштів і забезпечити його збереження на кінець 2020 року.**

## **7.2. Стаття 4**

У другому абзаці цієї статті запропоновано дозволити Міністерству фінансів України на підставі рішення Кабінету Міністрів України, погодженого з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, вносити зміни до розпису спеціального фонду Державного бюджету України з метою відображення фактичного надходження у 2020 році кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів, та витрат за відповідними бюджетними програмами, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету між такими бюджетними програмами головних розпорядників коштів державного бюджету в межах загального обсягу залучення таких кредитів (позик), затвердженого у додатку № 8 до цього Закону, з коригуванням відповідних показників фінансування, видатків та кредитування, граничних обсягів дефіциту державного бюджету і державного боргу, визначених цим Законом.

Відповідно до частини другої статті 16 Бюджетного кодексу України кредити (позики) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проєктів залучаються державою на підставі міжнародних договорів України і відносяться до державних зовнішніх запозичень.

У частині першій статті 16 Бюджетного кодексу України встановлено, що державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України (крім випадків, передбачених частиною четвертою статті 15 цього Кодексу – заміщення одного типу джерела фінансування державного бюджету іншим типом, та абзацом першим частини сьомої цієї статті – здійснення правочинів з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж боргових зобов'язань), з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду (крім випадку, передбаченого частиною четвертою статті 15 цього Кодексу – заміщення одного типу джерела фінансування державного бюджету іншим типом).

Здійснення державних запозичень з порушенням вимог цього Кодексу і прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного боргу, відповідно до пунктів 12 і 13 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України, є порушенням бюджетного законодавства.

Отже, запропонована норма абзацу другого статті 4 проекту закону не відповідає вимогам Бюджетного кодексу України, а також вимозі частини другої статті 95 Конституції України, згідно з якою виключно законом про державний бюджет визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

**Ураховуючи зазначене, пропонується виключити абзац другий статті 4 із тексту проекту закону.**

### **7.3. Стаття 7**

В абзаці шостому цієї статті передбачено доручити Кабінету Міністрів України здійснити рішучі кроки щодо наближення у 2020 році розміру прожиткового мінімуму до його реальної величини, яка може становити, розрахунково, близько 4 251 грн, з відповідним коригуванням розміру прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення.

Відповідно до пункту 9 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України, в якій визначено предмет регулювання Законом про державний бюджет України, у законі про державний бюджет визначається розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення, та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період. Крім того, у пункті 11 зазначено, що у законі про державний бюджет визначаються окремі положення, що регламентують процес виконання бюджету.

Отже, абзац шостий статті 7 проекту закону не відповідає вимогам статті 40 Бюджетного кодексу України.

**Ураховуючи зазначене, пропонується вилучити з тексту законопроекту абзац шостий статті 7.**

### **7.4. Статті 16 і 17**

У цих статтях проекту закону передбачено надати право Кабінету Міністрів України в разі потреби здійснювати випуски облігацій внутрішньої державної позики понад обсяги, встановлені у додатку № 2, з подальшим придбанням у державну власність в обмін на такі облігації акцій додаткової емісії банків і обміном на такі облігації векселів, виданих Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу, а Міністерству фінансів України – збільшити відповідні показники фінансування державного бюджету понад затверджені обсяги.

Відповідно до пункту 13 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного боргу, є порушенням бюджетного законодавства.

**З метою приведення у відповідність із вимогами Бюджетного кодексу України та вчасної підтримки банків і Фонду гарантування вкладів фізичних осіб для забезпечення збереження довіри вкладників та стабільної діяльності банківської системи пропонується визначити дозволений обсяг здійснення випуску облігацій внутрішньої державної позики і передбачити його у цих статтях проєкту закону та в показниках фінансування державного бюджету, наведених у додатку № 2 „Фінансування Державного бюджету України на 2020 рік”, виключивши з тексту цих статей норми щодо можливості коригування граничного обсягу державного боргу та показників фінансування державного бюджету.**

#### **7.5. Стаття 18**

У цій статті запропоновано дозволити Міністерству оборони України для забезпечення безперервності процесу харчування особового складу Збройних Сил України продовжити до 31 березня 2020 року в межах відповідних бюджетних асигнувань Міністерства оборони України строк дії договорів про закупівлю послуг з харчування та договорів на придбання продуктів харчування за каталогом, які діяли у 2019 році.

У частині другій статті 2 Закону України від 25.12.2015 № 922 „Про публічні закупівлі” встановлено, що умови, порядок і процедури закупівель товарів, робіт і послуг регулюються виключно цим законом та/або Законом України від 12.05.2006 № 1356 „Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони”. Ці умови можуть змінюватися тільки внесенням змін до зазначених законів.

**Ураховуючи викладене, пропонується статтю 18 вилучити з тексту законопроекту.**

#### **7.6. Стаття 21**

У цій статті передбачено, що розподіл коштів за напрямками (об'єктами, заходами) за бюджетною програмою „Здійснення природоохоронних заходів” (код 2401270) здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України.

Відповідно до пункту 7 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України, головний розпорядник бюджетних коштів здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень і оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, результативне та цільове використання бюджетних коштів, організацію і координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня й одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі.

**Ураховуючи зазначене, пропонується вилучити статтю 21 із тексту законопроекту.**



## 7.7. Стаття 25

У цій статті пропонується, як виняток з пункту 7 частини дев'ятої статті 33, частин другої, третьої та сьомої статті 33<sup>1</sup> і пункту 4<sup>1</sup> частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України, державні капітальні вкладення на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проєктів передбачати за бюджетною програмою Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (загальнодержавні видатки та кредитування), а їх розподіл між головними розпорядниками бюджетних коштів – здійснювати за рішенням Кабінету Міністрів України на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів.

Натомість у Бюджетному кодексі України зокрема встановлено, що обсяг державних капітальних вкладень на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проєктів має визначатися у Бюджетній декларації, розподілятися в законі про державний бюджет між головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів. Перелік цих інвестиційних проєктів має долучатися до матеріалів, які подаються до проєкту бюджету.

При цьому у частині другій статті 95 Конституції України визначено, що розмір і цільове спрямування видатків держави визначаються виключно законом про Державний бюджет України.

Крім того, визначення окремих напрямів спрямування бюджетних коштів, як виняток з положень Бюджетного кодексу України, фактично є призупиненням дії положень цього законодавчого акта, що не відповідає рішенням Конституційного Суду України. Зокрема, у рішенні Конституційного Суду України від 22.05.2008 № 10-рп/2008 зазначено, що законом про державний бюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони.

У звітах про проведені аудити і висновках про стан виконання державного бюджету Рахункова палата неодноразово вказувала на зволікання з прийняттям рішень щодо розподілу коштів між об'єктами, і недоліки в організації виконання державних інвестиційних проєктів. У результаті, передбачені у законі про державний бюджет видатки на їх виконання, не використовувалися, натомість перерозподілялися на інші бюджетні програми, терміни реалізації проєктів переносилися.

**Враховуючи зазначене, пропонується статтю 25 вилучити з тексту законопроєкту і розподілити у Додатку № 3 між головними розпорядниками бюджетних коштів видатки за бюджетною програмою Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України 1211120 „Державні капітальні вкладення на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проєктів” у сумі 2 339 432,6 тис. гривень.**

## **7.8. Стаття 26**

У цій статті пропонується, як виняток з абзацу другою частини четвертої статті 33, частини одинадцятої статті 23 та пункту 11 частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України, передбачити кошти на національну безпеку і оборону за бюджетною програмою 6501060 Ради національної безпеки і оборони України і здійснювати розподіл цих коштів за рішенням Ради національної безпеки і оборони України. У цьому рішенні має визначатися головний розпорядник коштів державного бюджету, відповідальний виконавець, напрям використання бюджетних коштів, обсяг видатків споживання, у тому числі на оплату праці, комунальні послуги та енергоносії, і видатків розвитку. При цьому Міністерство фінансів України на підставі рішення Ради національної безпеки і оборони України має вносити зміни до розпису Державного бюджету України за поданням головних розпорядників коштів державного бюджету.

Натомість у Бюджетному кодексі України зокрема визначено, що Рада національної безпеки і оборони України не пізніше 15 квітня року, що передуватиме плановому, надає Міністерству фінансів України обґрунтовані пропозиції щодо розподілу видатків та надання кредитів на національну безпеку і оборону між головними розпорядниками коштів державного бюджету. При цьому у матеріалах, які додаються до проекту закону про державний бюджет, має надаватися інформація про врахування цих пропозицій.

Визначення окремих напрямів спрямування бюджетних коштів, як виняток з положень Бюджетного кодексу України, фактично є призупиненням дії положень цього законодавчого акта, що не відповідає рішенням Конституційного Суду України. Зокрема, у рішенні Конституційного Суду України від 22.05.2008 № 10-рп/2008 зазначено, що законом про державний бюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони.

**Враховуючи викладене, пропонується статтю 26 вилучити з тексту законопроекту і розподілити у Додатку № 3 між головними розпорядниками бюджетних коштів видатки за бюджетною програмою Ради національної безпеки і оборони України 6501060 „Нерозподілені видатки на національну безпеку і оборону” у сумі 27 986 146,6 тис. гривень.**

**7.9. Додаток № 1 „Доходи Державного бюджету України на 2020 рік”.**

**7.9.1. Код бюджетної класифікації 13030000 „Рентна плата за користування надрами”.**

У складі надходжень рентної плати за користування надрами загалом за кодами бюджетної класифікації 13031100 та 13031200 окремо обліковуються, зокрема, надходження рентної плати за користування надрами для видобування

нафти та природного газу, що нарахована до 1 січня 2018 року, погашення податкового боргу та повернення помилково або надміру сплачених сум до 31 грудня 2017 року.

У Додатку № 1 до законів про державний бюджет надходження за цими кодами не визначаються. У січні – серпні 2019 року вказані надходження загалом становили 0,1 млрд гривень. При цьому, за звітними даними Державної фіскальної служби України, станом на 1 серпня 2019 року податкова заборгованість за кодами бюджетної класифікації 13031100 та 13031200 відповідно становила 8 399 028,8 тис грн і 6 802 908,8 тис. гривень.

У проєкті державного бюджету на 2020 рік прогнозний обсяг надходжень рентної плати за користування надрами визначено в сумі 52 674 943,7 тис. гривень.

Розрахунки прогнозних надходжень рентної плати за користування надрами у 2020 році здійснено Міністерством фінансів України з використанням фактичних і прогнозних обсягів видобутку корисних копалин, вартості обсягів видобутих корисних копалин, середньорічних митної вартості імпортованого природного газу, ціни нафти тощо. При цьому додаткові надходження від погашення податкового боргу платниками рентної плати за користування надрами для видобування нафти та природного газу, що нарахована до 1 січня 2018 року, у розрахунках не передбачені.

Водночас у розрахунку прогнозних надходжень податку на прибуток підприємств на 2020 рік Міністерством фінансів України, зокрема, враховані додаткові надходження цього податку за рахунок погашення податкового боргу, контрольно-перевірочної роботи, самостійного уточнення раніше задекларованих сум та інші.

З урахуванням суми погашення податкового боргу до державного бюджету з рентної плати за користування надрами для видобування нафти та природного газу, нарахованих до 1 січня 2018 року, надходження рентної плати за користування надрами загалом становитимуть 67,9 млрд грн (52,7+8,4+6,8), що на 15,2 млрд грн більше, ніж за законопроєктом.

**Пропонується встановити рентну плату за користування надрами на 2020 рік у сумі 67 874 943,7 тис. гривень.**

**7.9.2. Код бюджетної класифікації 14070000 „Податок на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів”.**

У законопроєкті прогнозний обсяг надходжень податку на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів на 2020 рік визначено в сумі 356 900 000 тис. гривень.

Розрахунок прогнозних надходжень податку на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів здійснено Міністерством фінансів України з урахуванням, зокрема, очікуваного зростання обсягів імпорту товарів на 9,8 відс. і середньорічного обмінного курсу гривні 28,2 грн за дол. США (як і при

формуванні державного бюджету на 2019 рік). Додаткові надходження за рахунок, зокрема зменшення обсягів контрабанди, у розрахунку не передбачені.

Ураховуючи розпочату Кабінетом Міністрів України реформу Державної митної служби, наслідком якої має стати зменшення контрабанди і збільшення доходів, що справляються при ввезенні товарів на митну територію України.

За оцінками експертів тільки обсяги контрабанди в Україні перевищують 10 млрд дол. США на рік.

За оцінкою Рахункової палати, з урахуванням зазначених обсягів контрабанди, втрати, зокрема податку на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів, щороку можуть становити 56,4 млрд грн (10 млрд дол. США x 28,2 прогнозний курс гривні до дол. США x 20 відс. ставка ПДВ / 100 відсотків). Зменшення обсягів контрабанди тільки на 10 відс. забезпечить додаткові надходження цього податку на суму 5,6 млрд гривень.

З урахуванням цих надходжень сума податку на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів у 2020 році становитиме 362,5 млрд грн (356,9+5,6).

**Пропонується встановити податок на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів на 2020 рік у сумі 362 500 000 тис. гривень.**

**7.9.3. Код бюджетної класифікації 50080100 „Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення”.**

У статті 22 законопроекту встановлено, що у 2020 році у разі надходження конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення, такі кошти зараховуються до спеціального фонду державного бюджету та розподіляються у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

При цьому у додатку до законопроекту № 1 „Доходи Державного бюджету України на 2020 рік” суму надходжень за відповідним кодом бюджетної класифікації 50080100 не наведено.

Невизначення у проекті конкретних обсягів доходів і видатків державного бюджету за цим джерелом надходжень не відповідає положенням Конституції України, частиною другою статті 95 якої визначено, зокрема, що розмір і цільове спрямування видатків держави визначаються виключно законом про Державний бюджет України.

У 2017 році надходження до державного бюджету конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення, становили 29 млрд 667,2 млн грн, у 2018 році – 0,1 млн грн, у січні – серпні 2019 року – 1 млрд 560,0 млн гривень.

**Ураховуючи наміри Кабінету Міністрів України щодо боротьби з корупцією, пропонується визначити суму надходжень за кодом бюджетної класифікації 50080100 „Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення”.**

**7.9.4.** Проведеним у 2018 році Рахунковою палатою аудитом ефективності використання коштів спеціального фонду Державного бюджету України Державною службою України з безпеки на транспорті (далі – Укртрансбезпека) встановлено можливість збільшення доходів державного бюджету за рахунок посилення заходів габаритно-вагового контролю.

Аудитом зокрема встановлено, що внаслідок мораторію на проведення відповідними органами планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, що діяв до 31 грудня 2018 року відповідно до Закону України від 03.11.2016 № 1728 „Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” органи Укртрансбезпеки були позбавлені права виконувати завдання в частині забезпечення безпеки перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом, що призводило, зокрема, до втрат доходів державного бюджету. Як наслідок, Державний бюджет України щороку орієнтовно недоотримував, за оцінкою Рахункової палати, від 447,0 млн грн до 1 млрд 340,9 млн гривень. Зазначений закон втратив чинність з 1 січня 2019 року.

Водночас у Законі України від 11.09.2019 № 54 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю” удосконалено норми щодо здійснення такого контролю та посилено адміністративну відповідальність за порушення правил проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів.

**Пропонується до другого читання проєкту закону про державний бюджет на 2020 рік визначити суму збільшення доходів державного бюджету за рахунок посилення заходів габаритно-вагового контролю.**

**7.10. Додаток № 3 „Розподіл видатків Державного бюджету України на 2020 рік”.**

**7.10.1.** Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України у загальному фонді державного бюджету передбачено видатки за бюджетною програмою 1201040 „Здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення” у сумі 4 400 000 тис. гривень.

У пояснювальній записці до законопроєкту зазначено, що у 2020 році передбачається запровадити повноцінний ринок землі сільськогосподарського призначення, залучити в аграрний сектор кредити і створити реальні умови для їх здешевлення.

Відповідно до принципу обґрунтованості бюджетної системи України, встановленому у статті 7 Бюджетного кодексу України, бюджет має формуватися на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

Законодавчі підстави для запровадження цієї бюджетної програми на момент подання проєкту бюджету до Верховної Ради України відсутні, розрахунок видатків на здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення здійснювався без затверджених методик і правил.

Кабінет Міністрів України анонсував наміри подати до Верховної Ради України проєкт закону про ринок землі сільськогосподарського призначення до 1 жовтня 2019 року.

Водночас не виконано вимоги пункту 42 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України, відповідно до яких, обсяг коштів державного бюджету, що спрямовується на державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників має становити не менше 1 відс. випуску продукції у сільському господарстві.

**Враховуючи викладене, пропонується вилучити видатки в сумі 4 400 000 тис. грн, передбачені у законопроєкті за бюджетною програмою 1201040 „Здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення”, і спрямувати на напрями, визначені у пункті 42 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України і у Законі України від 24.06.2004 № 1877 „Про державну підтримку сільського господарства України”.**

**7.10.2. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України у загальному фонді державного бюджету передбачено видатки за бюджетною програмою 1201510 „Функціонування торгових представництв за кордоном” у сумі 28 485,5 тис. гривень.**

У державному бюджеті видатки за бюджетною програмою „Функціонування торгових представництв за кордоном” передбачаються з 2016 року, при цьому не проводяться і перерозподіляються на інші бюджетні програми.

У цьому році Кабінет Міністрів України двічі приймав рішення про перерозподіл видатків за цією бюджетною програмою.

Станом на 01.09.2019 жодних рішень щодо створення та функціонування торгових представництв за кордоном не прийнято.

**Враховуючи викладене, пропонується вилучити видатки в сумі 28 485,5 тис грн, передбачені в законопроєкті за бюджетною**

**програмою 1201510 „Функціонування торгових представництв за кордоном”.**

**7.10.3. Міністерству освіти і науки України у загальному фонді державного бюджету передбачено видатки за бюджетною програмою 2201070 „Фонд Президента України з підтримки освітніх, наукових та спортивних програм для молоді” у сумі 500 000 тис. гривень.**

Відповідно до Указу Президента від 06.11.2018 № 357/2018 прийнято рішення про заснування Фонду Президента України з підтримки освітніх та наукових програм для молоді та доручено Кабінету Міністрів України до 1 грудня 2018 року внести на розгляд Президентіві України проект положення про Фонд Президента України з підтримки освітніх та наукових програм для молоді, розробити і запровадити механізми створення сприятливих умов для реалізації в Україні професійного потенціалу молоді, яка здобула освіту за підтримки Фонду Президента України. Проте на 01.09.2019 рішення про затвердження положення не прийнято.

З цієї причини видатки, затвержені у законі про державний бюджет на 2019 рік, за бюджетною програмою 2201070 „Фонд Президента України з підтримки освітніх та наукових програм для молоді” Міністерства освіти і науки України у сумі 1,0 млрд грн, не проводяться. При цьому в помісячному розписі асигнувань загального фонду Державного бюджету України на 2019 рік ці видатки передбачено здійснювати з лютого.

**Враховуючи викладене, пропонується вилучити видатки в сумі 500 000 тис грн, передбачені в законопроекті за бюджетною програмою 2201070 „Фонд Президента України з підтримки освітніх, наукових та спортивних програм для молоді”.**

**7.10.4. Міністерству фінансів України у загальному фонді державного бюджету передбачено видатки для Бюро фінансових розслідувань за бюджетною програмою 3502010 „Керівництво та управління у сфері фінансових розслідувань” у сумі 1 288 141,4 тис. гривень.**

У доданих до законопроекту матеріалах зазначено, що метою і завданням бюджетної програми, зокрема, є реалізація політики у сфері фінансових розслідувань, підвищення ефективності використання бюджетних коштів, запобігання і протидія проявам фінансових правопорушень.

Однак планування цієї бюджетної програми є передчасним, оскільки законодавчі підстави для запровадження цієї бюджетної програми на час подання проекту бюджету до Верховної Ради України відсутні.

Відповідно до принципу обґрунтованості бюджетної системи України, встановленого у статті 7 Бюджетного кодексу України, бюджет має формуватися на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

Ураховуючи зазначене, пропонується вилучити видатки в сумі 1 288 141,4 тис. грн, передбачені у законопроекті за бюджетною програмою 3502010 „Керівництво та управління у сфері фінансових розслідувань”.

**7.10.5. Міністерству фінансів України передбачено в загальному фонді видатки Агентству з управління державним боргом за бюджетною програмою 3508010 „Керівництво та управління у сфері реалізації політики з питань управління державним боргом” у сумі 52 758,5 тис. гривень.**

Створення незалежної установи для більш ефективного впровадження середньострокової стратегії управління державним боргом та управління боргом загалом передбачено у Середньостроковій стратегії управління державним боргом на 2019 – 2022 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2019 № 473.

Проте така установа не створена. З цієї причини видатки, затверджені у законі про державний бюджет на 2019 рік за бюджетною програмою 3508010 „Керівництво та управління у сфері реалізації політики з питань управління державним боргом” у сумі 50 млн грн, не проводяться.

Законодавчі підстави для встановлення видатків у 2020 році відсутні.

Поданий Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України законопроект „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” (реєстр. № 2104 від 09.09.2019), метою якого є впровадження агентської моделі управління державним та гарантованим державою боргом, у Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету ще не розглядався.

Навіть у разі прийняття цього проекту, термін набрання ним чинності з 1 січня 2020 року суперечитиме вимогам частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України, згідно з якими закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету), приймаються не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду.

Ураховуючи зазначене, пропонується вилучити видатки в сумі 52 758,5 тис. грн, передбачені у законопроекті за бюджетною програмою 3508010 „Керівництво та управління у сфері реалізації політики з питань управління державним боргом”.

**7.10.6. У статті 22 законопроекту встановлено, що у 2020 році у разі надходження конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення, такі кошти зараховуються до спеціального фонду державного бюджету та розподіляються у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.**



При цьому у проєкті конкретних обсягів доходів і видатків державного бюджету за цим джерелом надходжень не визначено, що не відповідає положенням Конституції України, частиною другою статті 95 якої визначено, зокрема, що розмір і цільове спрямування видатків держави визначаються виключно законом про Державний бюджет України.

**Ураховуючи зазначене, пропонується визначити у спеціальному фонді державного бюджету напрями спрямування коштів в межах встановлених доходів за кодом бюджетної класифікації 50080100 „Конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов’язаного з корупцією правопорушення”.**

**7.10.7. У законопроєкті на 2020 рік не передбачено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров’я у сільській місцевості, зокрема будівництво, реконструкцію і капітальний ремонт сільських амбулаторій, надання якої запроваджено у грудні 2017 року.**

Бюджетні призначення за цією субвенцією на 2017 – 2019 роки становлять 6,0 млрд грн, однак освоєння коштів активно розпочалося лише у 2019 році. Згідно з внесеними змінами до законів про державний бюджет на 2017 – 2018 роки невикористані залишки коштів цієї субвенції до держбюджету не поверталися, а зберігалися на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів.

У серпні цього року місцевим бюджетам перераховано ще 500,0 млн грн субвенції, або 50,0 відс. обсягу, затвердженого на 2019 рік. У результаті неефективного управління коштами станом на 01.09.2019 на рахунках місцевих бюджетів і бюджетних установ наявні невикористані залишки субвенції у сумі 3 млрд 387,1 млн гривень. Отже, наявні ризики неосвоєння значних обсягів коштів субвенції до кінця 2019 року. За таких умов, при відсутності в законі про державний бюджет на 2019 рік норми про зберігання залишків субвенції на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів, відповідно до частини другої статті 57 Бюджетного кодексу всі невикористані кошти субвенції наприкінці цього року мають бути повернені до державного бюджету. Це надовго зупинить будівництво більше 250 амбулаторій, які стануть черговими довгобудами.

**Враховуючи зазначене, пропонується передбачити у спеціальному фонді державного бюджету на 2020 рік субвенцію на завершення будівництва сільських амбулаторій, що дозволить забезпечити повернення залишків субвенції до державного бюджету у 2019 році та повністю або частково спрямувати їх на завершення розпочатого будівництва.**